



UNIVERSITAS INDONESIA

**TANGGUNG JAWAB DALAM HUKUM INTERNASIONAL
ATAS PELANGGARAN HUKUM OLEH ANGGOTA
PASUKAN PERDAMAIAN: ANALISA TANGGUNG JAWAB
ATAS EKSPLOITASI SEKSUAL TERHADAP ANAK-ANAK
DAN WANITA OLEH ANGGOTA MONUC**

SKRIPSI

**RIVANA MEZAYA
0505007206**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG HUBUNGAN
TRANSNASIONAL
DEPOK
JULI 2009**

Universitas Indonesia



UNIVERSITAS INDONESIA

**TANGGUNG JAWAB DALAM HUKUM INTERNASIONAL
ATAS PELANGGARAN HUKUM OLEH ANGGOTA
PASUKAN PERDAMAIAN: ANALISA TANGGUNG JAWAB
ATAS EKSPLOITASI SEKSUAL TERHADAP ANAK-ANAK
DAN WANITA OLEH ANGGOTA MONUC**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana

**RIVANA MEZAYA
0505007206**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG HUBUNGAN
TRANSNASIONAL
DEPOK
JULI 2009**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi yang berjudul “Tanggung Jawab dalam Hukum Internasional atas Pelanggaran Hukum oleh Anggota Pasukan Perdamaian: Analisa Tanggung Jawab atas Eksploitasi Seksual terhadap Anak-anak dan Wanita oleh Anggota MONUC” ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Rivana Mezaya

NPM : 0505007206

Tanda Tangan :

Tanggal : 10 Juli 2009

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : Rivana Mezaya
NPM : 0505007206
Program Studi : Kekhususan Hukum tentang Hubungan Transnasional
Judul Skripsi : Tanggung Jawab dalam Hukum Internasional atas Pelanggaran Hukum oleh Anggota Pasukan Perdamaian: Analisa Tanggung Jawab atas Eksploitasi Seksual terhadap Anak-anak dan Wanita oleh Anggota MONUC

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Kekhususan Hukum tentang Hubungan Transnasional, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M, Ph.D ()
Pembimbing : Adijaya Yusuf, S.H., LL.M ()
Penguji : Prof. Dr. Sri Setianingsih Suwardi, S.H., M.H. ()
Penguji : Hadi R. Purnama, S.H., LL.M ()

Ditetapkan di : Depok
Tanggal : 10 Juli 2009

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum Program Kekhususan Hukum tentang Hubungan Transnasional pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan skripsi ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M, Ph.D, selaku dosen pembimbing satu yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan skripsi ini. Sedari awal perjalanan saya di FHUI Prof. Hik telah menginspirasi saya untuk berkarya dan menantang diri saya selama berada di bawah payung fakultas ini. Saya sangat bersyukur dan berhadap mudah-mudahan inspirasi dari Prof akan dapat diteruskan.
- (2) Bapak Adijaya Yusuf, S.H., LL.M, selaku dosen pembimbing dua yang telah memberikan saya kepercayaan, kesempatan, waktu, tenaga, dan pikiran dalam penulisan skripsi ini. Pengertian, pengetahuan, dan kebaikan Pak Adi membuat waktu berdiskusi selalu ditunggu.
- (3) Bapak Nugroho Wisnumurti selaku narasumber yang telah bersedia meluangkan waktu untuk berdiskusi, dan yang karya baktinya menjadi inspirasi.
- (4) Bapak Fikri Cassidy dan Direktorat Keamanan Internasional dan Perlucutan Senjata Departemen Luar Negeri Republik Indonesia yang telah berkenan membantu menyediakan data dan dokumen dalam rangka penyusunan skripsi ini.
- (5) Bapak Krishna Adi Poetranto, yang telah bersedia menjawab pertanyaan-pertanyaan, dan yang pada satu masa membiarkan saya dan teman-teman mengacak-acak rumahnya. Terima kasih, oom!

- (6) Bang Hadi Purnama dan Bang Arie Afriansyah yang selalu membantu dan membimbing dalam perjalanan kami ‘mengenali’ dan ‘menjadi’ PK6.
- (7) Ibu Yuli Indrawati S.H, LL.M Pembimbing Akademis yang selalu memberikan perhatian dan dukungan dari awal sampai akhir, yang selalu membuat iri teman-teman yang lain karena perhatiannya pada kami anak bimbingan. Pak Medi dengan segala perhatiannya terima kasih banyak Pak, dan Pak Selamat dengan segala kesiapannya.
- (8) Papa dan Mama, Irvan Jusuf dan Chandra Nursida yang merupakan sumber kekuatan dalam hidup saya. Kepercayaan dan dukungan Papa dan Mama telah memungkinkan aku untuk memilih dan melakukan apapun, di manapun, kapanpun sehingga hidupku penuh warna dan rupa. Aku bersyukur hidup dalam keluarga ini dan mudah-mudahan aku bisa membahagiakan Papa dan Mama.
- (9) Adik-adikku Nerissa Arviana, Andina Nabila Irvani, Cassandra Nadia Arviani, dan Irsyad Muhammad Farhan. Thank you for giving me a chance to see you grow. I am honored to be your sister, and I love you so very much. Maaf untuk segala waktu yang tidak kuhabiskan dengan kamu semua.
- (10) Dad and Mom, Brad Smith and Bonnie Jernigan, whose unconditional love and faith have empowered me to dream, and become the best that I can be, whose presence in my life will always be one of the best things that ever happen to me. To Tim and Sally, thank you for your love and I am grateful to have you in my life. Sides by sides or miles apart, family like you stays in my heart.
- (11) Gaek dan Nenek, (alm) M. Yusuf Usman Dato’ Rajo Malano dan Rosni Yusuf, serta Kakek dan Yang Uti, (alm) Abdul Kadir Ruslan, S.H. dan Rusminah, whose blood run in my veins, and of that I am proud. Terima kasih untuk segala dukungan dan doa selama perjalanan hidupku. Mudah-mudahan aku bisa meneruskan segala cita yang pernah dipunya. Terima kasih pula pada Oom Ican yang “menceburkan” saya untuk memilih Fakultas Hukum dan yang selalu bersemangat untuk apa-apa

yang saya kerjakan. Terima kasih untuk seluruh dukungan dari keluarga besar Yusuf Usman dan Abdul Kadir Ruslan.

- (12) Granddaddy Jernigan and Grandma Kay, who are always excited for me.
- (13) Mba Siti, Pak Vicky, Mba Elly, Mba Yun, Mas Yanto, Pak Ubaid, Mas Tumin, Mas Apri, Mas Huda, Mas Hasan yang selalu siap membantu!
- (14) Titis Lintang Andari, whose path seems to always cross with mine, and I am forever grateful that it does. You are a power, a friend, a partner. Thank you for letting me be in your life. No matter where life leads us to, I will always value our friendship.
- (15) Wahyu Abdilah, thank you for all the laughter, and all the pit-stops along the way.
- (16) Rizki Nauli Siregar, a great friend by all means. Partner skripsi ku yang hip menjelajahi mall-mall, walaupun dia mendefinsikan fenomena dengan angka, dan aku dengan kata-kata. Thank you for being there, nurturing my mind and emotion. I am excited for what life will serve you with and remain hopeful that we will still be there for each other. To Aisyah Rahmarani Siregar, thank you for your sincere friendship and trust all this time. The whole Mara Oloan Siregar Family, thank you for the compassion. Terima kasih juga atas segala percakapan dan penampungannya selama ini.
- (17) Muthia Arlini Hayuningtyas Soebago, Cakra Perkasa, dan Ferhat Afkar, my partners in crimes, where ambition is never more serene. Terima kasih banyak atas dukungannya dalam menyelesaikan skripsi, dan juga dalam menjalani hari-hari di FH. I'm very inspired and so grateful to have met you.
- (18) My dearest Ivan Nikolas Tambunan dan Ken Prasadtyo, you have a special spot in my life, always!
- (19) Teman-teman Wendy Emaliana, Livia Handria, Intan Hadidjah, Niken Nidya Nathania, Nadia Achmad, Talita Tamara, Dwinanda Febriani, Anastasia Ayu, Rizki Beta P., Bunga Fitri Wijayanti, Kosasih Raditya, Ephraim Firmin. Terima kasih atas tawa, cerita, dan waktu-waktu

bersama. An endless gratitude for your presence! Ah, sampai juga kita ke dunia nyata.

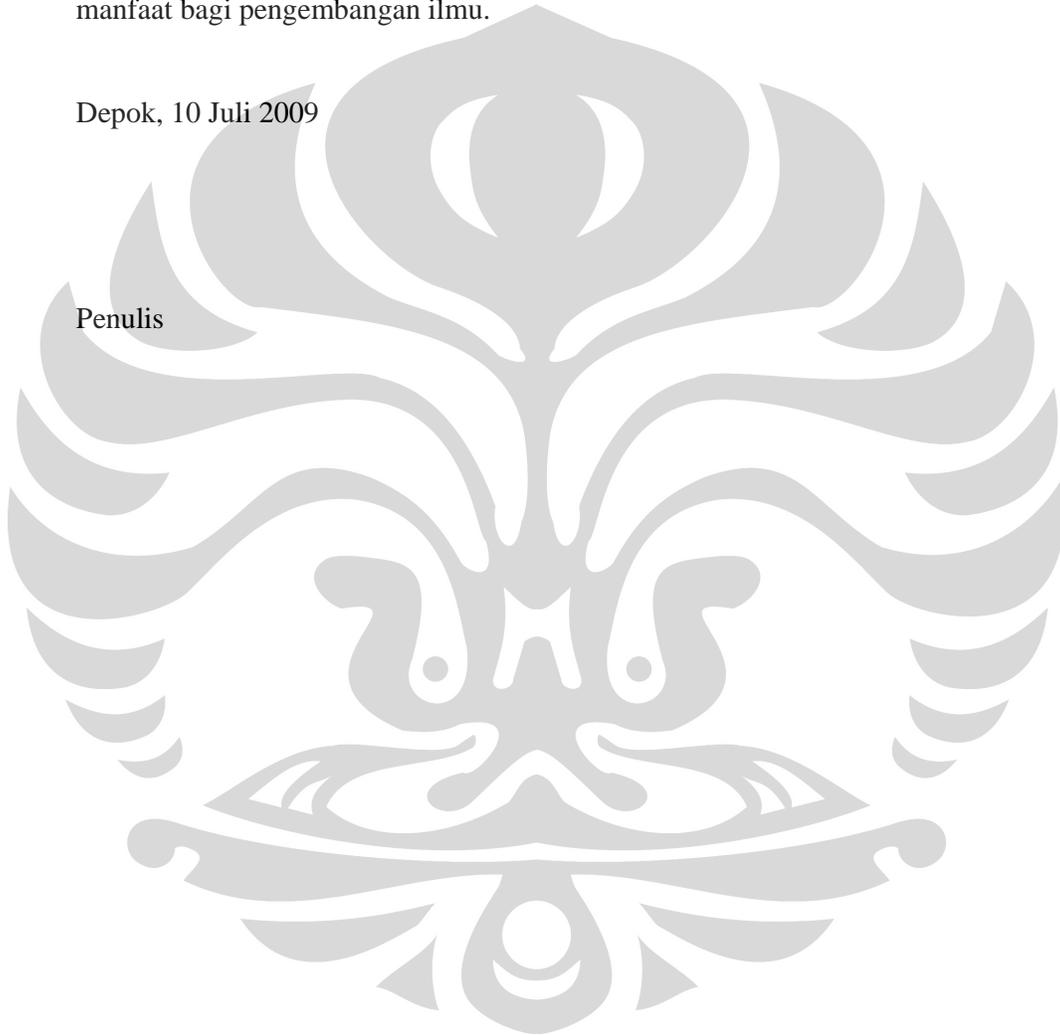
- (20) International Law Moot Court Society, tempat belajar dan mengejar. The great Tim Maritime 2007 (Titis, Ivan, Ken, Adit, serta coach Bang Eko, Bang Giffy), Tim Jessup 2008 (Ivan, Fitria, Wina, dan Mba Hanna), Tim Jessup 2009 (Ivan, Adeline, Wincen, dan Coach Hadyu). Tim Maritime 2009 (Melly, Sume, Sasha, Bintang, dan Mba Mir).
- (21) ALSA LC UI, yang pertama kali telah menampung dan memberikan kesempatan-kesempatan untuk saya.
- (22) My dearest AFS friends, Alex, Amel, Niniet, Nisa, Rauf, Rassi, Riska. The ones I can always count on. IndoAFS2004. Sooo honored to grow with you guys! I'm looking forward for our next path in life and hoping that we'll still be in each other's picture. Segenap Volunteer yang meramaikan Jl. Limau No. 22 Bina Antabudaya. Thank you for the learning experience and the abundant inspiration.
- (23) Siera 37, my family at heart.
- (24) Acut, Dika, Fara, Nanda, Tyas, Shara, Yara, whom I've known for more than half of my life, who always accept me no matter what.
- (25) Semua dosen pengajar yang telah membaktikan ilmunya pada saya dan teman-teman selama masa belajar di FHUI.
- (26) Teman-teman PK6 2005 yang superb! Adit, Akbar, Ala, Aldi, Aryo, Echa, Etha, Gita, Ina, Intan, Mario, Melissa, Melly, Muthia, Neyni, Niken, Nur, Ridho, Selwas, Suhu Tita, Titis, Tria, Uti, Vero, Try. It's been a pleasure working with all of you!
- (27) Angkatan 2005 yang sedari awal telah menjadi rumah yang tidak biasa. Such a force to reckon! Everything is just never impossible. Very excited to see what we come up with in the next chapter of our lives.
- (28) Senior-senior yang sangat menyenangkan, Fika Fawzia, Fitria Chairani, Mba Tuning, Mba Lia, Mba Anggi, Mba Rara, Mba Rora, Ricky, Edith, Bianca dan semua yang menuntun dan memberi jalan.
- (29) Mba Fika dan teman-teman di LPHI, yang mau memberi saya tempat.

- (30) Mr. James Doherty, who got me hooked to social studies.
- (31) Déjà vu dan Barel III! Luar Biasa!!!
- (32) Dwi Rahmat Irfan yang menyelamatkan presentasi saya. I owe you big time!

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga skripsi ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Depok, 10 Juli 2009

Penulis



HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rivana Mezaya
NPM : 0505007206
Program Kekhususan : Hukum tentang Hubungan Transnasional
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

“Tanggung Jawab dalam Hukum Internasional atas Pelanggaran Hukum oleh Anggota Pasukan Perdamaian: Analisa Tanggung Jawab atas Eksploitasi Seksual terhadap Anak-anak dan Wanita oleh Anggota MONUC”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 10 Juli 2009

Yang menyatakan,

(Rivana Mezaya)

ABSTRAK

Nama : Rivana Mezaya
Program Studi : Ilmu Hukum Program Kekhususan Hukum tentang Hubungan Transnasional
Judul : **“Tanggung Jawab dalam Hukum Internasional Atas Pelanggaran Hukum oleh Anggota Pasukan Perdamaian: Analisa Tanggung Jawab Atas Eksploitasi Seksual Terhadap Anak-anak dan Wanita oleh Anggota MONUC”**

Bertentangan dengan tujuannya untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional serta melindungi hak asasi manusia, Pasukan Perdamaian menjadi sorotan karena serangkaian pelanggaran hukum yang dilakukan anggotanya. Kasus terbesar adalah eksploitasi seksual anak-anak dan wanita di daerah misi. Tanggung jawab atas pelanggaran hukum tersebut cukup sulit mengingat kompleksitas suatu Operasi Perdamaian, terutama struktur keanggotaan dan kontrolnya yang terbagi antara PBB dan Negara Pengirim. Selain tanggung jawab yang dikenakan pada individu, Negara dan Organisasi Internasional juga dapat dikenakan tanggung jawab jika tindakan individu tersebut dapat diatribusikan. Dalam menjawab permasalahan tanggung jawab perihal eksploitasi seksual, ketentuan dalam SOFA dan Participation Agreement serta teori-teori atribusi perlu ditelaah untuk menentukan pihak mana sajakah yang memikul tanggung jawab.

Kata kunci:
Tanggung Jawab, Pasukan Perdamaian, Eksploitasi Seksual

ABSTRACT

Name : Rivana Mezaya
Study Program : Law, Law on Transnational Relations
Title : **“Responsibility under International Law for Violations Conducted by Members of Peacekeeping Forces: An Analysis of Responsibility for Sexual Exploitation of Women and Children by Members of MONUC”**

Contrary to its purpose in maintaining international peace and security and protecting human rights, Peacekeeping Forces have been noted for violations conducted by their members. The biggest case is the case of sexual exploitation of local women and children. Responsibility for such violation is a complicated matter remembering the complexity of a Peacekeeping Operation, particularly its structure and control which is divided by the UN and The Troop Contributing Country. Aside from individual responsibility, State and International Organization can also be held responsible if the violation is attributable to them. Thus, in answering the question of responsibility for sexual exploitation, we must apply the provisions in SOFA and Participation Agreement as well as attribution theories available under international law.

Key words:
Responsibility, Peacekeeping Force, Sexual Exploitation

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	viii
ABSTRAK.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
1 PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Pokok Permasalahan	7
1.3 Tujuan Penelitian	7
1.4 Kerangka Konsep.....	8
1.5 Metode Penelitian	13
1.6 Sistematika Penulisan	15
2 TINJAUAN UMUM TERHADAP KERANGKA HUKUM OPERASI PERDAMAIAN PBB	17
2.1 Landasan Hukum Pembentukan Operasi Perdamaian PBB.....	18
2.1.1 Dasar Hukum Pembentukan Operasi Perdamaian	18
2.1.2 Kewenangan Membentuk Operasi Perdamaian	21
(i) Kewenangan Dewan Keamanan PBB.....	22
(ii) Kewenangan Majelis Umum PBB	23
2.1.3 Kewenangan untuk Melaksanakan Operasi Perdamaian	25
2.2 Pembentukan Operasi Perdamaian.....	26
2.2.1 Tahapan Pembentukan	26
2.2.2 Dokumen Pembentuk	29
2.3 Pelaksanaan Operasi Perdamaian.....	29
2.3.1 Struktur Keanggotaan	29
(i) Staff PBB (UN Official)	30
(ii) Expert on Mission: UN Civilian Police dan UN Military Observers	30
(iii) UN Volunteer.....	31
(iv) Military Members of National Contingent	32
2.3.2 Command and Control	33
2.4 Kewajiban Pasukan Perdamaian dalam Hukum Internasional.....	36
2.4.1 Mandat	37
2.4.2 Hukum Hak Asasi Manusia Internasional (International Human Rights Law).....	38
2.4.3 Hukum Humaniter Internasional (International Humanitarian Law)	39
2.4.4 SOFA	42
2.4.5 Perjanjian dengan Negara Pengirim (Participation Agreement).....	44
2.4.6 Hukum Lokal	44
2.4.7 Peraturan Lainnya	45

(i)	Buletin Sekretaris Jenderal.....	45
(ii)	UN Staff Rules and Regulation.....	45
(iii)	Kode Etik	46
(iv)	Petunjuk (directives) yang dikeluarkan oleh Department of Peacekeeping Operations (DPKO)	46
2.5	Penegakkan Hukum dalam Lingkup Operasi Perdamaian.....	47
2.5.1	Pemantauan Perilaku.....	47
2.5.2	Imunitas Anggota Pasukan Perdamaian.....	48
2.5.3	Proses Investigasi	50
2.5.4	Proses Peradilan	51
3	TINJAUAN HUKUM MENGENAI TANGGUNG JAWAB ATAS PELANGGARAN HUKUM YANG DILAKUKAN OLEH ANGGOTA PASUKAN PERDAMAIAN PBB.....	52
3.1	Konsep Tanggung Jawab dalam Hukum Internasional.....	54
3.1.1	Tanggung Jawab Individu.....	56
3.1.2	Tanggung Jawab Negara dan Tanggung Jawab Organisasi Internasional.....	58
(i)	Tanggung Jawab Negara.....	59
(ii)	Tanggung Jawab Organisasi Internasional	61
3.2	Tanggung Jawab Atas Pelanggaran Hukum Oleh Anggota Pasukan Perdamaian.....	65
3.2.1	Tanggung Jawab Menurut SOFA dan Participation Agreement	66
(i)	Tanggung Jawab Individu.....	66
(ii)	Tanggung Jawab PBB	67
(iii)	Tanggung Jawab Negara Pengirim	69
3.2.2	Tanggung Jawab Menurut Teori Atribusi dalam ILC Draft on Responsibility o International Organization (DARIO).....	71
(i)	Atribusi Langsung	71
(ii)	Teori Effective Control	74
(iii)	Teori Ultra Vires	77
3.2.3	Tanggung Jawab Menurut Preseden	81
4	TANGGUNG JAWAB ATAS TINDAKAN EKSPLOITASI SEKSUAL TERHADAP ANAK-ANAK DAN WANITA OLEH ANGGOTA MONUC.....	88
4.1	Larangan Atas Tindakan Eksploitasi Seksual Terhadap Anak-Anak dan Wanita	89
4.1.1	Konvensi Hak Anak (Convention on the Rights of the Child 1989)	90
4.1.2	Konvensi Penghapusan Terhadap Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women 1979).....	91
4.1.3	Hukum Humaniter Internasional (International Humanitarian Law)	92
4.1.4	UN Staff Rules and Regulation.....	93
4.1.5	Buletin Sekretaris Jenderal tentang Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse Tahun 2003.....	94

4.1.6	Kode Etik (Codes of Conduct).....	96
4.1.7	Regulasi Lainnya.....	97
4.2	Pembentukan MONUC.....	97
4.2.1	Latar Belakang.....	97
4.2.2	Kerangka Hukum MONUC.....	99
4.2.3	Kewajiban dalam Hukum Internasional.....	101
4.3	Kasus Eksploitasi Seksual oleh Anggota MONUC.....	103
4.4	Tanggung Jawab Atas Eksploitasi Seksual dan Aplikasinya Terhadap Tindakan Eksploitasi Seksual oleh Anggota MONUC.....	107
4.4.1	Tanggung Jawab Menurut SOFA dan Participation Agreement	108
(i)	Tanggung Jawab Individu.....	108
(ii)	Tanggung Jawab PBB.....	111
(iii)	Tanggung Jawab Negara Pengirim.....	111
4.4.2	Tanggung Jawab Menurut Teori Atribusi.....	113
(i)	Atribusi Langsung.....	114
(ii)	Teori Effective Control.....	114
(iii)	Teori Ultra Vires.....	116
(iv)	Teori Overall Authority and Control.....	117
5	PENUTUP	118
5.1	Kesimpulan.....	118
5.2	Saran.....	120
	DAFTAR REFERENSI	122
	LAMPIRAN	137

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Perdamaian dan keamanan dunia serta perlindungan hak-hak asasi manusia merupakan tujuan utama didirikannya Perserikatan Bangsa-Bangsa.¹ Berbekal tujuan tersebut, PBB haruslah senantiasa berupaya untuk menggunakan kewenangannya dalam menangani berbagai konflik, baik domestik maupun internasional, yang berpotensi mengancam perdamaian dan keamanan dunia serta melanggar hak-hak asasi manusia. Salah satu upaya PBB dalam menangani konflik tersebut adalah dengan suatu mekanisme penyelesaian masalah melalui pengiriman misi Operasi Perdamaian (*Peacekeeping Operations*) yang menempatkan Pasukan Perdamaian (*Peacekeeping Forces*) di daerah konflik dengan tujuan untuk mengakhiri konflik tersebut secara damai serta menciptakan keadaan di mana proses perdamaian lebih lanjut dapat dilaksanakan.² Sebagai bagian dari operasi yang dijalankan oleh Sekretariat PBB, Pasukan Perdamaian dalam menjalankan tugasnya terikat pada standar dan prinsip yang dianut dalam Piagam PBB yang mewajibkan integritas yang tinggi dari para pekerja PBB, Pasukan Perdamaian yang anggotanya meliputi komponen warga sipil, militer, serta polisi sipil.³

¹ Piagam PBB dalam Pasal 1 tentang Tujuan dan Prinsip PBB dalam ayat (1) menyatakan bahwa tujuan PBB adalah *to maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace* dan Pasal 3 menyatakan salah satu tujuan lain PBB adalah *“promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.”*

² Ray Murphy, *UN Peacekeeping in Lebanon, Somalia, and Kosovo: Operational and Legal Issues in Practice*, (New York: Cambridge University Press, 2007), hal.2.

³ Pasal 101 ayat (3) dalam Bab VI Piagam PBB tentang Sekretariat menyatakan bahwa *“the paramount consideration in the employment of the staff and in the determination of the conditions of service shall be the necessity of securing the highest standards of efficiency, competence, and integrity.”*

Dengan integritas dan kenetralannya, Operasi Perdamaian di bawah bendera PBB dianggap sebagai salah satu inisiatif PBB yang paling berhasil mengingat jumlahnya yang terus berkembang, yakni sejak Operasi Perdamaian pertama di Palestina pada tahun 1948, tercatat lebih dari 60 misi di lebih dari 45 negara telah terlaksana.⁴ Keberhasilan Operasi Perdamaian ini juga diakui oleh dunia internasional ketika Pasukan Perdamaian PBB dianugerahi Nobel Perdamaian pada tahun 1988.⁵ Merujuk hasil survey yang dilaksanakan oleh Universitas Oxford, berkembangnya Operasi Perdamaian ini dikarenakan adanya anggapan serta kepercayaan bahwa Operasi Perdamaian PBB merupakan cara yang paling efektif untuk mengurangi resiko konflik yang ada.⁶

Namun, selama menjalankan tugasnya, Pasukan Perdamaian PBB tidak tanpa celah. Beberapa kasus perihal pelanggaran hukum yang dilakukan oleh anggota misi telah terungkap, seperti tindakan pemanfaatan sumber daya alam secara ilegal, penangkapan secara melawan hukum, dan pengrusakan properti.⁷ Akan tetapi, kasus terbesar adalah permasalahan tindakan eksploitasi seksual oleh anggota misi, di mana telah dilaporkan perihal tingginya jumlah anggota Pasukan Perdamaian yang melakukan hubungan seksual dengan anak di bawah umur, serta dengan para wanita yang merupakan korban konflik di daerah misi.

Hubungan seksual para anggota Pasukan Perdamaian dengan wanita dan anak-anak setempat tersebut bersifat eksploitatif karena didasarkan pada ketidakseimbangan posisi mereka.⁸ Wanita dan anak-anak tersebut merupakan korban dari konflik yang ada di daerahnya, dan dengan demikian berada dalam posisi lemah di mana biasanya mereka mengalami ketidakstabilan sosial maupun

⁴ United Nations, "United Nations Peacekeeping Fact Sheet," DPI/2429/Rev.1, May 2007.

⁵ The Norwegian Nobel Committee, "Press Release: The Nobel Peace Prize 1988," <<http://nobelprize.org/peace/laureates/1988/press.html>>, akses per 10 Maret 2009.

⁶ *Ibid.*

⁷ Global Policy Forum, "Global Witness Open Letter to the UN Security Council, Regarding Conflict Resources and Peacekeeping in Liberia and the Democratic Republic of Congo," (<http://www.globalpolicy.org/security/natres/generaldebate/2005/0318globalwitness.htm>) akses per 6 Mei 2009.

⁸ Elizabeth L. DeFeis, "UN Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation: An End to Impunity," *7 Wash. U. Global Stud. L. Rev.* 185, (2008): 202.

ekonomi. Sementara itu, Pasukan Perdamaian yang ditempatkan di daerah tersebut berada di posisi yang lebih kuat sebagai figur otoritas dengan berbagai kestabilan sosial dan ekonomi. Ketidakseimbangan posisi tersebut mempermudah para anggota Pasukan Perdamaian untuk mengkondisikan wanita dan anak-anak daerah setempat untuk melakukan hubungan seksual dengan iming-iming makanan, ataupun uang dalam jumlah kecil. Hubungan seksual yang dikenal dengan “*survival sex*” tersebut hanyalah membawa penderitaan lebih bagi wanita dan anak-anak setempat di mana mereka menanggung beban psikologis akibat perbuatannya.⁹ Secara sosial, mereka dihadapkan oleh penolakan dari keluarga atau masyarakatnya karena telah dianggap melakukan perbuatan “kotor” yang bertentangan dengan nilai-nilai tradisional yang hidup di masyarakat.¹⁰ Secara ekonomi, para wanita dan anak-anak yang memiliki keturunan hasil hubungan seksual tersebut lebih terbebani mengingat bertambahnya biaya kehidupan yang harus mereka tanggung.¹¹ Sungguh merupakan suatu ironi bahwa Pasukan Perdamaian PBB yang diberi mandat untuk menciptakan suasana damai serta melindungi masyarakat di daerah konflik malahan melakukan perbuatan yang sama sekali bertentangan dengan norma hukum internasional mengenai perlindungan terhadap anak-anak dan wanita, dan menambah konflik di dalam masyarakat yang seharusnya mereka lindungi tersebut.¹²

Permasalahan eksploitasi seksual oleh Pasukan Perdamaian PBB tersebut pertama kali ditemukan di Bosnia Herzegovina dan Kosovo pada awal tahun

⁹ Susan A. Notar, “Peacekeepers as Perpetrators: Sexual Exploitation and Abuse of Women and Children in the Democratic Republic of Congo,” *Journal of Gender, Social Policy, and the Law Vol.14*, (Februari 2006): 417.

¹⁰ Di Kongo dan Haiti misalnya, gadis muda yang berhubungan seksual di luar pernikahan dikucilkan oleh keluarganya sehingga mereka harus bertahan hidup sendiri. Hal ini membuat mereka terperangkap pada keadaan di mana mereka butuh tetap berhubungan seksual untuk memperoleh pendapatan, dan dengan demikian menciptakan suatu pola eksploitasi seksual (Lihat Susan A. Notar, *Loc. Cit.*)

¹¹ Elisabeth Rehn dan Ellen Johnson Sirleaf, “Women, War and Peace: The Independent Expert’s Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women’s Role in Peacebuilding,” <
http://www.parliament.gov.za/pls/portal30/docs/folder/parliamentary_information/publications/uni_fem/index.htm>, akses per 7 Maret 2009.

¹² Pasal 34 Konvensi Hak Anak dan Pasal 6 Konvensi Anti Diskriminasi terhadap Wanita melarang tindakan eksploitasi seksual terhadap anak-anak dan wanita.

1990.¹³ Kemudian, penemuan mengenai permasalahan serupa menyebar pula ke misi PBB di Mozambique, Kamboja, Haiti, dan Liberia.¹⁴ Perhatian masyarakat internasional terhadap permasalahan ini mulai meningkat ketika pada bulan November tahun 2001, sebuah laporan dari *U.N. High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dan LSM *Save the Children* menyimpulkan bahwa terdapat eksploitasi seksual secara meluas oleh tenaga bantuan dari PBB terhadap pengungsi wanita di Guyana, Liberia, dan Sierra Leone.¹⁵

Laporan ini kemudian ditindaklanjuti oleh *the Office of Internal Oversight Services (OIOS)* yang kemudian juga menyimpulkan serupa. Berbekal penemuan tersebut, Majelis Umum PBB mengeluarkan resolusi nomor 57/306 yang menyepakati pengecaman terhadap segala bentuk tindakan eksploitasi seksual oleh anggota misi perdamaian serta meminta Sekretaris Jenderal Kofi Annan untuk membuat buletin mengenai eksploitasi dan pelecehan seksual yang akan menjadi panduan pencegahan serta penanganan permasalahan ini.¹⁶

Sebagai respon atas Resolusi tersebut, Sekretaris Jenderal PBB pada tahun 2003 merilis *Secretary-General's Bulletin on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse* yang memuat pengaturan mengenai larangan terhadap anggota Pasukan Perdamaian untuk berhubungan seksual dengan anak-anak dan wanita di daerah misi serta tindakan yang dapat diambil terhadap tersangka pelaku eksploitasi seksual.¹⁷ Meskipun buletin tersebut memberikan harapan untuk menghentikan tindakan eksploitasi seksual, namun

¹³ Global Policy Forum, "U.N. Reforms Aim to End Sexual Abuse by Peacekeepers," <<http://www.globazpolicy.org/security/peacekpg/reform/2005/0510conduct.htm>>, akses per 7 Maret 2009.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ UNHCR dan Save the Children UK, "Sexual Violence and Exploitation: The Experience of Refugee Children in Guinea, Liberia, dan Sierra Leone," (Februari 2002); Peter Moszynski, "NGOs in Sex for Food Scandal," *New African*, Apr. 1, 2002.

¹⁶ United Nations General Assembly, Resolution 57/306 of 22 Mei 2003, A/Res/57/306. (Buletin yang dikeluarkan oleh Sekretaris Jenderal PBB mengikat sebagai Peraturan Staf PBB dan dapat dijadikan rujukan perihal *standard of conduct* kegiatan yang berada di bawah bendera PBB).

¹⁷ The Secretary-General, Secretary-General's Bulletin on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse, U.N. Doc. ST/SGB/2003/13 (9 Oktober 2003)

masyarakat internasional sekali lagi dikagetkan dengan laporan pada tahun 2004, di mana berbagai media melaporkan adanya pola eksploitasi seksual terhadap anak-anak dan wanita secara meluas oleh anggota MONUC di Kongo.¹⁸ Dilaporkan bahwa terjadi suatu pola hubungan yang disebut sebagai “*survival sex*” di mana anak-anak dan wanita Kongo mendapatkan makanan atau uang dalam jumlah minim sebagai kompensasi hubungan seksual dengan anggota MONUC. Terdapat laporan bahwa anggota MONUC menarik anak-anak muda 10 tahun untuk berhubungan seksual sebagai ganti segelas susu, beberapa butir telur, atau uang sebesar satu dollar.¹⁹ Belum lagi berbagai temuan mengenai foto dan video porno anak-anak Kongo yang dimiliki oleh para anggota MONUC.²⁰

Adanya laporan-laporan mendetil mengenai hubungan seksual yang tidak seimbang antara anggota MONUC dan penduduk lokal ini mengagetkan masyarakat internasional dan mendulang kecaman keras terhadap para Pasukan Perdamaian. Dewan Keamanan PBB melalui Resolusi 1565 menyatakan keprihatinan atas laporan perihal eksploitasi seksual oleh anggota MONUC dan memerintahkan Sekretaris Jenderal PBB untuk melakukan penyelidikan selanjutnya terhadap laporan tersebut.²¹ Meskipun pada awal tahun 2005 Sekretaris Jenderal Kofi Annan telah mengambil kebijakan *Zero Tolerance Policy* terhadap eksploitasi seksual anak-anak dan wanita di daerah operasi PBB, namun penyelidikan selanjutnya menunjukkan keberlanjutan tindakan tersebut.²² Hal ini dikarenakan adanya anggapan “*boys will be boys*” yang seakan-akan memahami perilaku seksual para anggota Pasukan Perdamaian di daerah misi, dan dengan demikian menghasilkan minimnya perhatian pada *zero tolerance policy* tersebut.

¹⁸ United Nations Secretariate, Press Release: “Secretary-General ‘Absolutely Outraged’ by Gross Misconduct by Peacekeeping Personnel in Democratic Republic of Congo,” U.N. Doc. SG/SM/9605 (19 November 2004),

¹⁹ Emily Wax, “Congo’s Desperate ‘One-Dollar U.N. Girls,’” *Washington Post*, (21 Maret 21): A1.

²⁰ Victoria Engstrand-Neascu, “Predators in Congo Sometimes Wear Uniforms,” *Deutsche-Press Agentur*, 11 Januari 2005.

²¹ United Nations Security Council, Resolution No. 1565 of 1 October 2004, par. 25.

²² United Nations Secretariate, Letter from the Secretary General addressed to the President of Security Council of 9 February 2005.

Pada bulan Oktober 2005, Majalah New York Times merayakan 60 tahun PBB dengan mengangkat artikel mengenai eksploitasi seksual yang dilakukan oleh para anggota Pasukan Perdamaian PBB yang antara lain menyatakan sebagai berikut:

*Nothing discredits the United Nations more than the continuing sexual abuse of women and girls by soldiers belonging to its international peacekeeping missions. And yet almost a year after shocking disclosures about such crimes in Congo, far too little has been done to end the culture of impunity, exploitation and sexual chauvinism that permits them to go on.*²³

Meskipun permasalahan eksploitasi seksual ini sangat kontroversial dan mengundang perhatian masyarakat internasional, pertanggungjawaban atas tindakan tersebut masihlah minim. Pelaku tindakan ini belum banyak yang diadili dan permasalahan tanggung jawab finansial terhadap korban masihlah tidak tentu. Bagi korban yang memerlukan tanggung jawab pelaku, pertanyaan terbesar adalah siapakah yang memiliki tanggung jawab atas tindakan eksploitasi seksual tersebut dan bagaimanakah tanggung jawab itu seharusnya dilaksanakan untuk menjamin remedi yang efektif bagi para korban.

Tidak adanya kejelasan mengenai tanggung jawab atas pelanggaran hukum yang dilakukan dalam lingkungan Operasi Perdamaian PBB tersebut diakibatkan oleh banyak faktor, di antaranya fakta bahwa Operasi Perdamaian tidak diatur secara harafiah di dalam Piagam PBB, dan dengan demikian masalah tanggung jawab atas tindakannya pun tidak pernah diatur secara jelas.²⁴ Ditambah lagi bahwa sampai sekarang, Operasi Perdamaian PBB dijalankan dengan “meminjam” aparat dan tenaga dari negara anggota PBB.²⁵ Peminjaman ini

²³ Editorial, “The Worse U.N. Scandal,” *New York Times*, (24 Oktober 2005): A20.

²⁴ Dag Hammarskjöld, Sekretaris Jenderal PBB yang ke-2 mengatakan bahwa “*Peacekeeping Operation belongs to Chapter Six and a Half*” of the Charter as a compromise between peaceful negotiations laid out in Chapter VI and more forceful action described in Chapter VII” (Lihat “United Nations Peacekeeping,” <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko>>, akses per 6 Mei 2009.)

²⁵ Peminjaman tenaga negara anggota ini dikarenakan sampai sekarang, tidak ada perjanjian yang dibuat oleh PBB dengan negara anggotanya perihal pembentukan Pasukan PBB yang mandiri sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 43 Piagam PBB.

berakibat adanya kemungkinan pembagian tanggung jawab atas anggota Pasukan Perdamaian antara PBB dan negara pengirim.

Berdasarkan uraian di atas, dirasa penting untuk membahas secara lebih mendalam mengenai pengaturan hukum internasional tentang tanggung jawab atas pelanggaran hukum oleh Anggota Pasukan Perdamaian PBB serta pelaksanaannya. Maka dari itu, Penulis mengangkat topik ini sebagai skripsi Penulis, dengan judul **“TANGGUNG JAWAB ATAS PELANGGARAN HUKUM YANG DILAKUKAN OLEH PASUKAN PERDAMAIAN DALAM HUKUM INTERNASIONAL: ANALISA TANGGUNG JAWAB ATAS EKSPLOITASI SEKSUAL TERHADAP ANAK-ANAK DAN WANITA OLEH ANGGOTA MONUC.”**

1.2. POKOK PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian permasalahan yang disebutkan di atas, maka yang menjadi pokok permasalahan dalam pembahasan skripsi ini adalah:

- 1.2.1. Bagaimanakah kerangka hukum dari suatu Operasi Perdamaian PBB?
- 1.2.2. Bagaimanakah pengaturan hukum internasional mengenai tanggung jawab atas pelanggaran hukum yang dilakukan oleh anggota Pasukan Perdamaian PBB?
- 1.2.3. Bagaimanakah tanggung jawab atas tindakan eksploitasi seksual terhadap anak-anak dan wanita yang dilakukan oleh Anggota MONUC?

1.3. TUJUAN PENULISAN

Tujuan umum dari penelitian ini adalah menjelaskan bagaimana hukum internasional mengatur perihal tanggung jawab atas tindakan Pasukan Perdamaian PBB, terutama yang melanggar norma hukum yang mengikat terhadapnya. Tujuan lain adalah menelaah bagaimana tindakan eksploitasi seksual dapat dihubungkan dengan konsep tanggung jawab dalam lingkup Pasukan Perdamaian.

Adapun tujuan khusus penelitian ini adalah:

1. Mengetahui kerangka hukum dari suatu Operasi Perdamaian PBB.
2. Memahami pengaturan hukum internasional mengenai tanggung jawab atas pelanggaran hukum yang dilakukan oleh anggota Pasukan Perdamaian PBB

3. Mengetahui kemungkinan tanggung jawab atas tindakan eksploitasi seksual terhadap anak-anak dan wanita yang dilakukan oleh Anggota MONUC.

1.4. KERANGKA KONSEP

Kerangka konsep merupakan penggambaran hubungan antara konsep-konsep khusus yang akan diteliti.²⁶ Dapat dikatakan pula bahwa kerangka konsep merupakan pengarah atau pedoman yang lebih konkret dari kerangka teori dan mencakup definisi operasional.²⁷ Penelitian ini menggunakan beberapa konsep yang diambil dari hukum internasional dan istilah-istilah yang digunakan dalam konsep organisasi internasional. Konsep-konsep yang dimaksud adalah:

1. Tanggung Jawab

Konsep tanggung jawab yang dipakai di dalam penelitian ini merujuk pada konsep Tanggung Jawab Negara dan Tanggung Jawab Organisasi Internasional sesuai dengan yang dimaksudkan dalam Rancangan Pasal-Pasal tentang Tanggung Jawab Negara dan Rancangan Pasal-Pasal-Pasal tentang Tanggung Jawab Organisasi Internasional yang disusun oleh Komisi Hukum Internasional. Dalam rancangan pasal tersebut, dijelaskan bahwa “tanggung jawab” yang dimaksud adalah tanggung jawab terhadap tindakan yang melanggar hukum internasional.²⁸ Jadi, tindakan yang melanggar hukum nasional semata, tanpa berkaitan dengan hukum internasional tidak dapat dimintai pertanggungjawabannya berdasarkan prinsip-prinsip tanggung jawab dalam hukum internasional. Tanggung Jawab ini timbul jika terdapat suatu tindakan yang salah secara internasional (*international wrongful act*) yang memiliki dua elemen, yakni (1) dapat diatribusikan kepada Organisasi atau Negara tersebut, dan (2) merupakan pelanggaran dari kewajiban hukum internasional Organisasi atau Negara tersebut.

²⁶ *Ibid.*, hal. 18.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ International Law Commission, “Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-fourth Session”, U.N. GAOR, 57th Sess., Supp. No. 10, U.N. Doc. A/57/10 (2002), par. 465.

2. Pelanggaran Hukum

Dalam penelitian ini, konsep pelanggaran hukum yang dipakai adalah konsep yang terdapat di dalam Rancangan Pasal-Pasal tentang Tanggung Jawab Negara dan Rancangan Pasal-Pasal-Pasal tentang Tanggung Jawab Organisasi Internasional yang disusun oleh Komisi Hukum Internasional, yakni dapat berupa *commission* maupun *omission*.²⁹ Adapun hukum yang dilanggar adalah kewajiban hukum internasional yang mengikat anggota Pasukan Perdamaian.

3. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB/United Nations)

“Suatu organisasi Negara-negara merdeka yang telah menerima kewajiban-kewajiban yang dimuat dalam Charter Perserikatan Bangsa-Bangsa yang ditandatangani di San Fransisco tanggal 26 Juni 1945.”³⁰

4. Dewan Keamanan PBB

“Badan utama PBB yang bertanggungjawab untuk mempertahankan perdamaian dan keamanan di antara negara-negara di dunia.”³¹

Dalam hal Operasi Perdamaian, Dewan Keamananlah yang memiliki kewenangan untuk memberikan otorisasi pengiriman suatu misi. Hanya dalam hal tidak terjadinya kesepakatan di antara anggota tetap (Amerika Serikat, China, Inggris, Perancis, Russia) maka Majelis Umum memiliki kewenangan untuk memberikan otorisasi atas pengiriman suatu misi melalui mekanisme yang dikenal dengan *Uniting for Peace Resolution*.³²

5. Operasi Perdamaian PBB (*Peacekeeping Operations*)

²⁹ Pasal 2 DASR dan DARIO.

³⁰ J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional* (An Introduction to International Law) 2. Diterjemahkan oleh Bambang Iriana Djajaatmadja, ed. 10, cet. 6 (Jakarta: Sinar Grafika, 2003), hal. 57.

³¹ United Nations, *Basic Facts about United Nations*, (New York: United Nations Publication, 1998), hal. 34.

³² Lihat D.W. Bowett, diterjemahkan oleh Bambang Iriana Djajaatmadja, “Hukum Organisasi Internasional,” (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hal. 62.

“...penempatan pasukan-pasukan, kelompok-kelompok, atau misi-misi penengah... oleh PBB ke kawasan konflik, dengan tugas yang berkenaan dengan pemulihan dan mempertahankan perdamaian, atau peredaan keadaan yang kian memburuk.”³³

Operasi Perdamaian (*Peacekeeping Operation*) merupakan *umbrella term* yang dipakai untuk mencakup segala aktivitas PBB untuk mendukung perdamaian, dari penempatan pasukan untuk mencegah konflik sampai misi pengawas pembangunan pasca konflik.³⁴ Pada awalnya, mandate operasi perdamaian hanya mencakup *peacekeeping* dan menggunakan senjata hanya dalam konteks pembelaan diri semata. Akan tetapi, dalam perkembangannya, terdapat perluasan mandat yang juga mencakup *peacebuilding* dan *peaceenforcement* sesuai dengan kebutuhan di daerah misi.³⁵

6. *Peacekeeping*

Teknik yang didesain untuk mengawasi perdamaian di tempat di mana bentrokan telah terjadi, dan untuk membantu melaksanakan perjanjian-perjanjian yang telah disepakati oleh para pihak. Seiring dengan berkembangnya waktu, *peacekeeping* telah berkembang dari pengawasan oleh tentara militer saja menjadi pengawasan bersama dengan elemen-elemen lainnya, seperti polisi dan warga sipil.³⁶

7. *Peacebuilding*

Meliputi berbagai tindakan yang ditujukan untuk mengurangi resiko timbul kembalinya suatu konflik dengan cara memperkuat kapasitas nasional dalam segala level untuk manajemen konflik, dan untuk menciptakan pondasi untuk perdamaian dan perkembangan. *Peacebuilding* merupakan suatu proses yang

³³ JG. Starke, *Op. Cit.*, hal. 855.

³⁴ Ray Murphy, *Op. Cit.*, hal. 4

³⁵ Stuart S. Nagel, *Resolving International Disputes Through Super-Optimum Solutions*, (New York: Nova Publishers, 2001), hal.225-226.

³⁶ United Nations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, (New York: UN Publications, 2008), hal. 18.

kompleks yang panjang untuk menciptakan kondisi yang diperlukan untuk perdamaian yang berkelanjutan. Cara kerja *peacebuilding* adalah dengan menghadapi akar masalah dari konflik yang ada dengan cara yang komprehensif dengan cara meningkatkan kapasitas Negara untuk secara efektif menjalankan fungsinya dalam rangka menjamin berjalannya fungsi-fungsi yang ada di masyarakat.³⁷

8. *Peace enforcement*

Dilaksanakan dengan otorisasi dari Dewan Keamanan dengan kekuasaannya dalam Bab VII. Misi ini terlibat dalam berbagai pelaksanaan cara koersif, termasuk penggunaan kekuatan militer, dalam rangka mengembalikannya perdamaian dan keamanan dunia di dalam keadaan-keadaan di mana Dewan Keamanan telah menentukan adanya ancaman terhadap keamanan, pelanggaran perdamaian, atau perbuatan agresif.³⁸

Perbedaan *peaceenforcement* dengan *enforcement action* (tindakan pemaksaan) yang dimaksud dalam Bab VII Piagam PBB menyangkut sistem keamanan kolektif adalah dalam *peaceenforcement*, tidak ada pengidentifikasian musuh bersama, melainkan hanya meliputi sebatas penggunaan kekerasan dalam rangka penegakan hukum internasional serta mandat yang diberikan.³⁹

9. Pasukan Perdamaian (*Peacekeeping Forces*)

Menurut mantan *Under-Secretary General for Peacekeeping Operations*, Murrack Goulding, Pasukan Perdamaian diartikan sebagai operasi lapangan yang dibuat oleh PBB dengan persetujuan dari para pihak yang terkait untuk membantu mengawasi dan meredakan konflik di antara para pihak, di bawah kontrol dan perintah PBB, dibiayai oleh negara anggota PBB, dan dengan anggota serta peralatan yang diberikan secara sukarela oleh negara anggota PBB, bertindak secara netral dan menggunakan senjata seminimal mungkin.⁴⁰ Pasukan

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Ray Murphy, *Op. Cit.*, hal. 9.

Perdamaian ini beranggotakan pasukan militer yang dikirim oleh negara anggota PBB, staf dan ahli, polisi sipil, serta sukarelawan. Istilah lain dari Pasukan Perdamaian adalah Pasukan Pengawas Perdamaian atau Pasukan Multinasional Pengawas Perdamaian. Akan tetapi, Pasukan Perdamaian yang dimaksud dalam skripsi ini harus dibedakan dengan konsep *Multinational Force* (MNF) yang berada dalam *joint operation* di mana biasanya PBB tidak memiliki kontrol. Dalam konteks skripsi ini, Pasukan Perdamaian yang dimaksud masih berada di dalam kontrol PBB.⁴¹

10. Negara Penerima (*Host Country*)

Merupakan Negara tujuan pengiriman Pasukan Perdamaian. Adapun hubungan antara PBB dengan Negara Penerima diatur dalam suatu Status of Forces Agreement (SOFA) yang biasanya mengacu pada Model SOFA yang diadopsi oleh Majelis Umum.⁴² Negara Penerima setuju untuk memberikan hak-hak istimewa dan imunitas bagi Pasukan Perdamaian dan fasilitasnya dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas. Negara Penerima tidak memiliki yurisdiksi terhadap anggota Pasukan Perdamaian PBB, terutama terhadap anggota kontingen militer.

11. Negara Pengirim (*Troop Contributing Country*)

Merupakan Negara yang mengirimkan anggota kontingen militernya untuk “dipinjamkan” sebagai anggota Pasukan Perdamaian PBB. Hubungan antara PBB dan Negara tersebut mengenai peminjaman kontingen militer diatur oleh suatu Participation Agreement yang biasanya mengacu pada Model Participation Agreement yang telah diadopsi oleh Majelis Umum pada Tahun 1991.⁴³ Adapun di dalam Agreement tersebut diatur mengenai kontribusi personel dan peralatan dari Negara terhadap PBB, sistem reimburse PBB, serta hal-hal lain yang

⁴⁰ M. Goulding, *The Evolution of UN Peacekeeping*, (International Affairs 69 (3)), 464.

⁴¹ Wawancara dengan Bapak Krishna Adi Poetranto, Perwakilan Departemen Luar Negeri sebagai Peserta Kursus *Peacekeeping for Decision Makers*.

⁴² United Nations General Assembly, Model SOFA, GA Doc. A/45/594 9 Oktober 1990.

⁴³ The Model Participation Agreement (A/50/995, annex; A/51/967, annex), 1991.

berhubungan dengan pengiriman pasukan dan peralatan. Pada Tahun 2007, Model Participation Agreement mengalami perubahan yakni dengan menginkorporasi kode etik dan mengatur perihal proses penegakan hukum.

12. *Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo* (MONUC)

Merupakan Operasi Perdamaian yang dikirim ke Republik Demokrat Kongo melalui Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1291 pada tahun 2000 dengan tujuan utama mengawasi perdamaian dan implementasi perjanjian gencatan senjata pasca perang antar kelompok pemberontakan di Kongo. MONUC merupakan Pasukan Perdamaian terbesar yang beranggotakan 19,815 military personnel, 760 military observers, 391 police personnel dan 1,050 personnel of formed police Units..⁴⁴ Mandat dari misi ini meliputi *peacekeeping*, *peacebuilding*, dan *peaceenforcement*.⁴⁵ Mandat MONUC terus diperpanjang sampai akhir tahun 2009 untuk mengawasi berjalannya pemilu serta meredakan tindakan anti-pemerintah yang dapat membahayakan warga sipil.

13. Eksploitasi seksual atau *sexual exploitation* didefinisikan sebagai *any actual or attempted abuse of a position of vulnerability, differential power, or trust, for sexual purposes, including, but not limited to, profiting monetarily, socially or politically from the sexual exploitation of another*.⁴⁶

1.5. METODE PENULISAN

⁴⁴ United Nations Security Council, Resolution No. 1856 of 22 December 2008.

⁴⁵ Lihat United Nations Security Council, Resolusi Nomor 1291 of 24 February 2000; United Nations Security Council, Resolusi Nomor 1565 of 1 October 2004.

⁴⁶The Secretary-General, Bulletin on Sexual Exploitation and Abuse, *loc. cit.* (Dapat diterjemahkan sebagai “Segala perbuatan atau percobaan penyalahgunaan kelemahan posisi, perbedaan kekuasaan, atau kepercayaan, untuk tujuan seksual, termasuk, tetapi tidak terbatas pada mengambil keuntungan secara keuangan, sosial, politik dari eksploitasi seksual terhadap orang lain.”)

Bentuk penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum juridis normatif yang menggunakan metode penelitian hukum kepustakaan dengan melakukan studi dokumen untuk memperoleh data.⁴⁷

Tipe penelitian yang digunakan oleh penulis menurut sifatnya yaitu penelitian deskriptif yang bertujuan menggambarkan secara tepat sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu.⁴⁸ Dari tujuannya, penelitian ini merupakan penelitian *fact finding*, *evaluatif*, dan *problem solution* karena selain bertujuan untuk mencari, menemukan dan mendapat fakta yang ada mengenai pelanggaran hukum oleh Pasukan Perdamaian PBB, penelitian ini juga menguraikan bagaimana akibat berupa tanggung jawab dari pelanggaran hukum tersebut.⁴⁹

Penelitian hukum ini menggunakan jenis data sekunder berupa bahan pustaka dengan bahan hukum primer dan sekunder.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan berupa *charter*, regulasi-regulasi, dan perjanjian internasional. *Charter* atau piagam yang digunakan untuk penelitian ini yaitu piagam yang membentuk Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Regulasi yang digunakan meliputi Resolusi Majelis Umum PBB, Resolusi Dewan Keamanan PBB, Buletin Sekretaris Jenderal PBB, serta berbagai peraturan terkait tentang Pasukan Perdamaian PBB. Perjanjian yang akan ditelaah mencakup *Status of Forces Agreement* (SOFA) dan *Memorandum of Understanding* (MoU) terkait dengan pengiriman Pasukan Perdamaian PBB. Akan digunakan pula Konvensi Perlindungan Anak dan Konvensi Anti Diskriminasi terhadap Wanita sebagai sumber analisa.

2. Bahan Hukum Sekunder

⁴⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1985), hal. 24.

⁴⁸ Sri Mamudji, et.al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Cet 1, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 4.

⁴⁹ Lihat Valerie J. Janesick, “*The Dance of Qualitative Research Design Metaphor: Methodology and Meaning*” dalam *Handbook of Qualitative Research*, diedit oleh Norman J. Denzini dan Yvonne Lincoln (California: Sage Publication Inc, 1994).

Bahan hukum sekunder yang digunakan berupa rancangan perjanjian internasional, buku, artikel, dan jurnal-jurnal hukum. Penggunaan data sekunder ini diharapkan dapat memaksimalkan tujuan dari penelitian ini dengan memanfaatkan fungsi-fungsi dari data sekunder yaitu sebagai pendukung bahan hukum primer.

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini berupa studi dokumen. Studi dokumen dilakukan dengan analisa isi, yakni teknik untuk menganalisa tulisan atau dokumen dengan cara mengidentifikasi secara sistematis ciri atau karakter atau pesan atau maksud yang terkandung dalam tulisan atau suatu dokumen.⁵⁰

1.6. SISTEMATIKA PENULISAN

Pemaparan dan pembahasan penulisan ini disajikan dengan sistematika yang terdiri dari lima bab. Adapun pembagian bab dalam skripsi ini sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Dalam bab ini, Penulis menjelaskan mengenai latar belakang dipilihnya judul penelitian ini serta pokok permasalahan yang akan dibahas. Penulis juga menguraikan perihal tujuan penulisan sebelum akhirnya menjelaskan mengenai kerangka konseptual di mana Penulis memberikan batasan pemahaman berbagai konsep dan istilah penting yang dipakai dalam penelitian ini. Bab ini juga mencakup penjelasan perihal metode penelitian yang digunakan serta dan sistematika penulisan dalam skripsi ini.

Bab II Tinjauan Umum Hukum Terhadap Kerangka Hukum Operasi Perdamaian PBB

Dalam bab ini, akan dipaparkan mengenai kerangka hukum sehubungan dengan suatu Operasi Perdamaian PBB. Akan dijelaskan mengenai dasar hukum dan kewenangan pembentukan dan pelaksanaan suatu Operasi Perdamaian sebagai suatu mekanisme pelaksanaan fungsi PBB. Selanjutnya akan dijelaskan mengenai tahapan pembentukan serta pelaksanaan Operasi Perdamaian yang meliputi struktur keanggotaan dan perihal *command and control*. Penulis kemudian akan menjabarkan mengenai kewajiban apa sajakah yang mengikat

⁵⁰ Mamudji, *Op. Cit.*, hal. 29-30.

Pasukan Perdamaian yang dikirim dalam misi berdasarkan hukum internasional. Hal ini penting untuk dapat menelaah apakah elemen pelanggaran hukum terpenuhi. Pada akhirnya, penulis akan menjelaskan mengenai proses penegakan hukum dalam hal terjadinya pelanggaran hukum oleh anggota Pasukan Perdamaian.

Bab III Tinjauan Hukum Mengenai Tanggung Jawab Atas Pelanggaran Hukum yang Dilakukan oleh Anggota Pasukan Perdamaian PBB

Dalam bab ini, akan ditelaah mengenai konsep tanggung jawab dalam hukum internasional yang meliputi tanggung jawab individu, tanggung jawab negara, dan tanggung jawab organisasi internasional. Pertama-tama akan dibahas terlebih dahulu mengenai konsep masing-masing tanggung jawab tersebut. Kemudian akan dijelaskan mengenai pengaturan tanggung jawab atas tindakan anggota Pasukan Perdamaian secara umum, menurut SOFA dan Participation Agreement, dan menurut teori atribusi yang ada di dalam ILC Draft Articles on Responsibility of International Organization dan preseden putusan pengadilan internasional, Pembahasan mengenai tanggung jawab ini akan memberikan gambaran kepada siapakah suatu pelanggaran hukum dapat dibebankan tanggung jawabnya, dan dalam kondisi apa sajakah tanggung jawab tersebut dapat terjadi.

Bab IV Tanggung Jawab Atas Tindakan Eksploitasi Seksual Terhadap Anak-Anak dan Wanita oleh MONUC

Bab ini merupakan analisa permasalahan eksploitasi seksual di mana Penulis akan menganalisa bagaimana pelanggaran hukum berupa tindakan eksploitasi seksual akan dipertanggungjawabkan berdasarkan apa yang dibahas di dalam Bab II dan Bab III dilaksanakan dalam kasus eksploitasi seksual oleh anggota MONUC di Kongo. Pertama-tama akan diuraikan mengenai larangan terhadap tindakan eksploitasi seksual berdasarkan hukum internasional yang mengikat Pasukan Perdamaian. Kemudian akan dijabarkan mengenai latar belakang pendirian MONUC beserta mandatnya untuk memperjelas situasi konflik yang ada di Kongo. Dalam menganalisa tanggung jawab pribadi, tanggung jawab PBB, dan tanggung jawab negara pengirim, Penulis akan mengkaji SOFA serta Participation Agreement yang terkait dengan MONUC serta mengaplikasikan

teori tanggung jawab organisasi internasional dan tanggung jawab negara terhadap apa yang terjadi di Kongo.

Bab V Penutup

Di dalam bab terakhir ini, Penulis akan menyimpulkan hasil penelitian serta menjawab pokok permasalahan yang telah dirumuskan di dalam bab pertama. Penulis juga akan memberikan saran terkait dengan kesimpulan yang telah diberik



BAB 2

TINJAUAN UMUM TERHADAP KERANGKA HUKUM OPERASI PERDAMAIAN PBB

Dalam *Agenda for Peace* Tahun 1992, Sekretaris Jenderal PBB Boutros Boutros-Ghali memaparkan peran yang diharapkan akan dilaksanakan oleh PBB dalam menghadapi konflik yang ada. Peran-peran tersebut termasuk *peacekeeping*, *peacemaking*, *peacebuilding* (*post-conflict resolution*) *peace-enforcement*.⁵¹ Peran-peran tersebut jika ditelaah lebih lanjut ternyata telah terdapat dalam rezim Operasi Perdamaian yang meliputi rezim *First Generation Peacekeeping* (meliputi penempatan Pasukan Perdamaian dalam rangka menjadi pengawas suatu gencatan senjata dengan persetujuan para pihak dengan penggunaan senjata hanya saat membela diri), *Second Generation Peacekeeping* (memiliki persetujuan dari para pihak, namun melakukan tindakan-tindakan yang sebenarnya merupakan urusan domestik dari suatu Negara, seperti mengawasi jalannya pemilu, serta diperbolehkan untuk menggunakan senjata hanya dalam rangka melindungi mandatnya) dan *Third Generation Peacekeeping* (bertindak berdasarkan mandat Bab VII Piagam PBB dengan tanpa persetujuan dari pihak yang berkonflik dan diperbolehkan untuk menggunakan senjata secara aktif).⁵² Meskipun perkembangannya cukup pesat, tetapi satu fakta tidak berubah, yakni bahwa Operasi Perdamaian membutuhkan partisipasi dari Negara Pengirim yang akan ‘meminjamkan’ personalnya untuk melaksanakan mandat Operasi tersebut. Dengan segala evolusinya, Operasi Perdamaian tetaplah menjadi suatu lembaga yang menarik mengingat kompleksitas elemen-elemen yang membentuknya serta hubungannya dengan hukum internasional. Oleh karena itu, untuk dapat menganalisa tanggung jawab atas tindakannya, maka terlebih dahulu diperlukan pemahaman mengenai pembentukan Operasi Perdamaian, pihak-pihak yang terlibat di dalamnya, serta kewajiban yang dimilikinya dalam hukum

⁵¹ Untuk keterangan tentang arti dari istilah-istilah tersebut, lihat Kerangka Konseptual pada Bab 1.

⁵² Michael W. Doyle dan Nicholas Sambanis, *Peacekeeping Operations*, dalam *The Oxford Handbook on the United Nations* (New York: Oxford University Press, 2007), hal. 324-325.

internasional. Dengan demikian, diharapkan bahwa pembahasan akan tanggung jawab atas tindakan Operasi Perdamaian menjadi lebih relevan, sesuai dengan logika pembentukannya.

2.1 LANDASAN HUKUM PEMBENTUKAN OPERASI PERDAMAIAN PBB

2.1.1 Dasar Hukum Pembentukan Operasi Perdamaian

Di dalam kaitannya dengan usaha-usaha pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional, PBB telah meletakkan lima prinsip dalam piagamnya, yaitu:⁵³

- a. Prinsip untuk menyelesaikan perselisihan internasional secara damai (Pasal 2 ayat (3) jo. Bab VI dan Bab VII);
- b. Prinsip untuk tidak menggunakan ancaman atau kekerasan (Pasal 2 ayat (4));
- c. Prinsip mengenai tanggung jawab untuk menentukan adanya ancaman (Pasal 39);
- d. Prinsip mengenai pengaturan persenjataan (Pasal 26); dan
- e. Prinsip umum mengenai kerjasama di bidang pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional (Pasal 11 ayat (1)).

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, maka PBB membentuk suatu mekanisme dalam rangka memelihara perdamaian dan keamanan dunia melalui suatu Operasi Perdamaian. Sebagai mekanisme PBB, Operasi Perdamaian memiliki status sebagai organ tambahan (*subsidiary organ*) PBB, dan para anggotanya dianggap sebagai anggota dari sebuah pasukan internasional.⁵⁴ Operasi Perdamaian yang dibentuk oleh Majelis Umum

⁵³ Sumaryo Suryokusumo, *Organisasi Internasional* (Jakarta: University of Indonesia Press, 1987), hal. 8-9.

⁵⁴ Pasal 22 dan 29 Piagam PBB memandatkan kepada Majelis Umum dan Dewan Keamanan untuk membentuk organ-organ tambahan yang dirasa perlu untuk menjalankan fungsinya. Operasi Perdamaian sebagai organ tambahan PBB dapat terlihat dari Pasal 4 *Model Participation Agreement* (1991) antara PBB dan Negara Pengirim personel Pasukan Perdamaian yang menyatakan bahwa "*The status agreement affirms the international nature of [the United Nations peacekeeping operation] as a subsidiary organ of the United Nations and defines the privileges and immunities, rights and facilities as well as the duties of [the United Nations peacekeeping operation] and its members.*"

merupakan organ tambahan yang dimaksud dalam Pasal 22 Piagam PBB, sedangkan Operasi yang dibentuk oleh Dewan Keamanan mengikuti Pasal 29 Piagam PBB. *Legal personality* dari Operasi ini mengikuti *legal personality* PBB.⁵⁵

Operasi Perdamaian tersebut seringkali dikatakan lahir dari kebutuhan.⁵⁶ Hal ini mengingat bahwa meskipun tidak ada pasal dalam Piagam PBB yang mengatur mengenai Operasi ini, namun Operasi Perdamaian dianggap dapat menjadi mekanisme yang efektif bagi PBB untuk mengembalikan dan memelihara perdamaian serta keamanan dunia selama Perang Dingin yang berakibat pada keadaan buntu (*deadlock*) di Dewan Keamanan.⁵⁷ Sekretaris Jenderal Dag Hammarskjold merupakan orang yang pertama mendukung konsep adanya Operasi Perdamaian dengan dilatarbelakangi anggapan bahwa Piagam PBB pun sesungguhnya secara tidak langsung memberikan ruang untuk penyelesaian sengketa dengan cara tersebut.⁵⁸ Dasar hukum dari dikenalnya lembaga Operasi Perdamaian ini dapat dilihat dalam Bab VI Piagam PBB mengenai Penyelesaian Sengketa Secara Damai yang meliputi penyelesaian secara hukum, mediasi, serta negosiasi. Metode-metode inilah yang dilaksanakan oleh Operasi Perdamaian, di mana salah satu fungsinya, yakni *peacemaking*, jelas-jelas bertujuan *'to bring hostile parties to agreement through peaceful means such as found in Chapter VI'*.⁵⁹ Adapun pengiriman sebuah Pasukan sebagai metode

⁵⁵ Zwanenburg, *Accountability of Peace Support Operations* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005), hal. 37.

⁵⁶ Brian D. Titem, "Belligerents in Blue Helmets: Applying International Humanitarian Law to United Nations Peace Operations," *33 Stan. J Int'l L.* 61, (1997): 77.

⁵⁷ Rajendra Ramlogan, "Towards a New Vision of World Security: The United Nations Security Council and the Lessons of Somalia," *16 Hous. J. Int'l L.* 213, (1993): 245. Perang Dingin mengakibatkan tidak dimungkinkannya pembentukan Pasukan Permanen PBB seperti yang dimandatkan oleh Pasal 43 Piagam PBB mengingat ketidaksepakatan Amerika Serikat dan Uni Soviet pada masa itu.

⁵⁸ Edward Newman, *Secretary General*, dalam *The Oxford Handbook on the United Nations*, (New York: Oxford University Press, 2007), hal. 181.

⁵⁹ Boutros Boutros-Ghali, "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peacekeeping: Report of the Secretary-General," *UN Doc. A/47/277-S/2411*, (17 June 1992): par. 20-21, 55-59.

penyelesaian sengketa tersebut memiliki dasar Bab VII Piagam PBB yang memiliki karakter tindakan pemaksaan yang memungkinkan penggunaan kekerasan. Oleh karena itu, seringkali dikatakan bahwa dasar hukum pembentukan dari Operasi Perdamaian adalah Bab VI ½ Piagam PBB.⁶⁰

Karakteristik dari Bab VI ½ ini sangat terlihat pada *First Generation Peacekeeping* yang didisain untuk merespon konflik antar negara dengan cara menempatkan suatu Pasukan Perdamaian yang tidak bersenjata untuk memonitor negosiasi perdamaian, penarikan tentara, atau sebagai pembuat zona netral sampai perdamaian benar-benar tercapai.⁶¹ Adapun prinsip-prinsip *peacekeeping* generasi pertama ini meliputi (1) adanya persetujuan pihak yang berkonflik, (2) ketidakberpihakan, (3) kenetralan, dan (4) penggunaan kekerasan hanya dalam rangka membela diri.⁶²

Seperti telah disebutkan di atas, Operasi Perdamaian seakan telah berevolusi dengan adanya *Second Generation* dan *Third Generation Peacekeeping*.⁶³ Biasanya Operasi dengan tipe ini dibentuk untuk mengatasi konflik yang *intrastate*, di mana persetujuan mungkin susah didapatkan, namun keadaan yang ada telah dianggap mengancam perdamaian dan keamanan dunia. Dengan karakteristiknya yang sudah meninggalkan prinsip-prinsip *first generation peacekeeping*, perlu dikaji pula mengenai dasar hukum pembentukannya. Faktor pembeda yang utama dari kedua generasi hasil

⁶⁰ Lihat penjelasan pada halaman 6 pada Bab 1.

⁶¹ Brian Urquhart, *A Life in Peace and War* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1997), hal. 133. Operasi Perdamaian pertama adalah *The UN Treaty Supervision Organization* (UNTSO) yang ditempatkan pada tahun 1948 di Palestina dengan tugas hanya untuk menjadi pengamat jalannya perjanjian perdamaian dengan Israel. Operasi Perdamaian di Mesir (*United Nations Emergency Force UNEF*) yang ditempatkan di Mesir pada tahun 1956 untuk memelihara gencatan senjata antara tentara Mesir dan Israel, Inggris, serta Perancis selama Krisis Terusan Suez berlangsung.

⁶² United Nations, *The Blue Helmet: A Review of United Nations Peacekeeping*, edisi ke-2, (New York: 1990), hal. 5-7.

⁶³ Kronologi dari evolusi ini sendiri ini tidak begitu jelas, di mana *Third Generation Peacekeeping* lebih dahulu ditemukan dalam *United Nations Operation in Congo* (ONUC) pada Tahun 1960-1964 yang memiliki mandat untuk memelihara ketertiban di Kongo, mengusir tentara-tentara asing yang ada, mencegah kelanjutan kolonisasi serta intervensi dari luar sementara *Second Generation Peacekeeping* ditemukan pada *United Nations Transition Assistance Group* (UNTAG) di Namibia pada Tahun 1989-1990 yang memiliki mandat untuk membantu transisi Namibia menjadi Negara yang Merdeka serta memastikan pemilu yang adil dan bebas di Namibia.

evolusi *peacekeeping* ini adalah bahwa (1) terdapat intervensi urusan domestik suatu negara berdaulat, (2) dimungkinkannya penggunaan kekerasan secara lebih aktif, (3) pada *third generation peacekeeping*, persetujuan dari pihak yang berkonflik tidak lagi diperlukan. Faktor pembeda tersebut menyaratkan adanya karakter Bab VII yang lebih kuat pada evolusi Operasi Perdamaian ini. Pasal 42 Piagam PBB membolehkan adanya tindakan militer dari udara, laut, maupun daratan yang dibutuhkan untuk mengembalikan atau memelihara perdamaian dan keamanan internasional. Keputusan Dewan Keamanan untuk mengirimkan operasi militer tersebut akan mengikat bagi Negara Anggota PBB, termasuk para pihak yang berkonflik dan Negara Kontributor sesuai dengan ketentuan Pasal 25. Adanya Bab VII tersebut juga menjawab pertanyaan adanya kemungkinan pelanggaran Pasal 2 ayat (7) yang mengatur bahwa PBB tidak dapat mengintervensi urusan domestik suatu negara. Dijelaskan bahwa konflik internal pun kemudian dapat terus berlanjut dan meningkat menjadi konflik region serta melibatkan pelanggaran atas hukum internasional. Dengan demikian, konflik tersebut telah keluar dari domain yurisdiksi domestik suatu negara.⁶⁴ Meskipun karakternya lebih dekat dengan Bab VII Piagam PBB, namun tujuan dari Operasi Perdamaian hasil evolusi ini tetaplah pada esensinya untuk menyelesaikan konflik secara damai dalam jangka panjang. Oleh karena itu, seringkali disebutkan bahwa dasar hukum dari Operasi tersebut adalah Bab VI $\frac{3}{4}$ Piagam PBB.

2.1.2 Kewenangan Membentuk Operasi Perdamaian

Mengingat bahwa tujuan utama dibentuknya suatu Operasi Perdamaian adalah untuk mengembalikan serta memelihara perdamaian dan keamanan dunia, maka kewenangan untuk membentuknya pun ada pada Dewan Keamanan sebagai badan yang memiliki tanggung jawab utama perihal perdamaian dan keamanan dunia. Akan tetapi, pada praktiknya, Majelis Umum pun dapat memiliki kewenangan tersebut.

⁶⁴ Ray Murphy, *Op. Cit.*, hal. 7.

(i). *Kewenangan Dewan Keamanan PBB*

Berdasarkan Piagam PBB, fungsi dan kewenangan Dewan Keamanan mencakup:⁶⁵

1. Menjaga perdamaian dan keamanan internasional sesuai dengan prinsip dan tujuan PBB (Pasal 24);
2. Menentukan apakah suatu konflik, atau suatu situasi apapun dapat menyebabkan timbulnya konflik internasional dan apabila berkepanjangan dapat membahayakan perdamaian dan keamanan internasional (Pasal 34);
3. Memberikan rekomendasi mengenai metode-metode penyelesaian konflik atau ketentuan-ketentuan penyelesaian dengan jalan damai (Pasal 36, 37, 38);
4. Menentukan adanya ancaman terhadap perdamaian atau tindakan yang termasuk dalam agresi dan memberikan rekomendasi atau memutuskan tindakan apa yang harus diambil (Pasal 37);
5. Menyerukan kepada negara-negara anggota untuk melaksanakan sanksi-sanksi ekonomi dan tindakan lain tanpa menggunakan kekerasan untuk mencegah atau menghentikan agresi (Pasal 41);
6. Mengambil tindakan militer yang diperlukan untuk dilakukan terhadap tindakan yang dianggap sebagai agresi (Pasal 42) serta mengundang negara-negara anggota untuk berpartisipasi dalam tindakan militer tersebut dan mengirimkan kontingennya untuk bergabung dalam pasukan gabungan PBB (Pasal 44);
7. Memberikan rekomendasi untuk diterimanya suatu negara sebagai anggota baru PBB (Pasal 4 ayat (2)) dan menentukan jangka waktu di mana negara bisa menjadi pihak dari suatu konflik yang diajukan kepada Mahkamah Internasional (Pasal 36 ayat (3) dan 93 ayat (2));
8. Melaksanakan fungsi-fungsi perwalian dari “wilayah-wilayah strategis” PBB (Pasal 52, 53, dan 54);

⁶⁵United Nations, Basic Facts, *Op. Cit.*, hal. 10

9. Memberikan rekomendasi kepada Majelis Umum tentang pengangkatan Sekretaris Jenderal (Pasal 97).

Dari berbagai fungsi dan kewenangan Dewan Keamanan di atas, terlihat bahwa pembentukan Operasi Perdamaian PBB merupakan bagian dari kewenangan Dewan Keamanan sebagai bagian dari tanggung jawabnya untuk menentukan apakah suatu konflik, atau suatu situasi apapun dapat menyebabkan timbulnya konflik internasional dan apabila berkepanjangan dapat membahayakan perdamaian dan keamanan internasional, serta kemudian merekomendasikan tindakan apa yang harus diambil sebagai penyelesaiannya, termasuk tindakan-tindakan secara damai maupun yang memiliki sifat memaksa, Kedua hal tersebut merupakan perwujudan dari Pasal 32 dan Pasal 37. Sementara itu, untuk pembentukan Operasi Perdamaian dalam lingkup tindak pemaksaan, maka dengan didasar oleh Pasal 42 dan 44, Dewan Keamanan telah nyata-nyata diberikan kewenangan untuk mengundang negara-negara anggota untuk berpartisipasi dalam tindakan militer tersebut dan mengirimkan kontingennya untuk bergabung dalam pasukan gabungan. Dengan adanya Pasal tersebut, maka keberadaan Operasi Perdamaian berada di bawah wewenang Dewan Keamanan.

(ii) Kewenangan Majelis Umum PBB

Telah disebutkan sebelumnya bahwa Dewan Keamananlah yang memiliki otoritas untuk membentuk suatu Operasi Perdamaian. Hanya saja, praktik dalam PBB telah menunjukkan lain. Ternyata Majelis Umum pun dapat membentuk Operasi Perdamaian, namun hanya dalam keadaan tertentu. Keadaan tersebut adalah jika para Anggota Tetap dari Dewan Keamanan tidak mencapai kesepakatan dalam mengambil tindakan terhadap suatu permasalahan yang menyangkut pemeliharaan perdamaian dan kemaanan dunia (penggunaan hak veto), maka Majelis Umum dapat mengambil keputusan dalam sidang darurat yang dapat dilakukan dalam waktu 24 jam dari permohonan persidangan darurat. Praktik ini dikenal dengan *Uniting for Peace*

Resolution Uniting for Peace Resolution yang pertama kali dilakukan oleh Majelis Umum pada kasus pengiriman tentara ke Korea pada tahun 1950 melalui Resolusi Majelis Umum No. 377. Hal ini dilakukan setelah Rusia dan China sebagai Anggota Tetap Dewan Keamanan mengancam akan memveto Resolusi pengiriman Operasi Perdamaian Ke Korea. Majelis Umum kemudian memutuskan untuk membentuk Operasi Perdamaian untuk Korea dan mengirim Pasukan Perdamaian ke daerah konflik tersebut.⁶⁶ Adanya mekanisme otoritas Majelis Umum ini adalah cara untuk menjawab *loophole* dalam sistem PBB di mana pemakaian hak veto dapat menghentikan usaha pemeliharaan perdamaian dan keamanan dunia.⁶⁷ ICJ telah mengakui praktik tersebut dalam *Certain Expenses case* di mana ICJ berpendapat bahwa negara anggota harus mendanai Operasi Perdamaian di Kongo, yang otorisasinya didapat dari Majelis Umum dan secara tidak langsung mengakui legalitas dari Operasi Perdamaian tersebut. Dalam kasus tersebut, ICJ juga menyimpulkan bahwa kewenangan untuk membentuk Operasi Perdamaian ada baik pada Dewan Keamanan maupun pada Majelis Umum.⁶⁸

Adapun kewenangan Majelis Umum ini bersumber dari Pasal 14 Piagam PBB yang mengatur bahwa “*the General Assembly may recommend measures for the peaceful adjustment*” terhadap situasi yang bertentangan dengan prinsip dan tujuan Piagam PBB. Hambatan bagi Majelis Umum untuk menelaah permasalahan yang sedang dibicarakan oleh Dewan Keamanan (Pasal 12) tidak berlaku lagi karena premis dasar bahwa Dewan Keamanan telah tidak mengambil

⁶⁶ Disebutkan dalam Resolusi tersebut bahwa “*because of the lack of unanimity of the permanent members of the Security Council, the Council cannot maintain international peace where there is a threat to peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately.*”

⁶⁷ Telah dilakukan dalam berbagai Operasi di Kongo, Mesir, Palestina, Afghanistan, dll.

⁶⁸ International Court of Justice, “*Certain Expenses of the United Nations, Advisory Opinion of 20 July 1962,*” *International Court of Justice Reports*, (1962): 176.

sikap karena kebuntuan, sedangkan ancaman terhadap perdamaian dan keamanan dunia masih berlanjut.

2.1.3 Kewenangan untuk Melaksanakan suatu Operasi Perdamaian

Kewenangan untuk menyusun dan membentuk suatu Pasukan Perdamaian kemudian didelegasikan dari Dewan Keamanan kepada Sekretaris Jenderal yang juga akan mengarahkannya.⁶⁹ Meskipun pada awalnya Sekretaris Jenderal tidak memiliki wewenang untuk mengambil tindakan dalam rangka menjaga perdamaian dan keamanan dunia, namun dengan adanya perkembangan dalam situasi hubungan internasional, maka wewenang untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional yang telah dibebankan kepada Dewan Keamanan itu telah mengakibatkan perkembangan lain yang terletak dalam bidang pelaksanaan dan operasionalnya.⁷⁰ Sementara itu, perencanaan dan pengurusan manajerialnya dibantu oleh *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) dan *Department of Field Support* (DFS).⁷¹

Peran sebagai “Kepala” Operasi Perdamaian ini dilatarbelakangi oleh anggapan bahwa sebagai Kepala Administratif PBB dan “penjaga” Piagam PBB, Sekretaris Jenderal memiliki peran yang signifikan dalam mendukung prinsip-prinsip dan objektif PBB, serta menjadi penengah antara kekuatan dalam konflik internasional.⁷² Jika terdapat suatu konflik yang dapat mengancam perdamaian dan kemaanan dunia, maka sesuai dengan Pasal 99 Piagam PBB, Sekretaris Jenderal dapat membawa permasalahan tersebut ke hadapan Dewan Keamanan untuk kemudian ditindaklanjuti. Pasal ini merupakan dasar bagi Sekretaris Jenderal untuk mengambil peran yang lebih aktif dalam

⁶⁹ United Nations, *Basic Facts*, *Op. Cit.*, hal, 74.

⁷⁰ Syahmin A.K., *Pokok-Pokok Hukum Organisasi Internasional* (Bandung: Bina Cipta, 1986), hal. 37.

⁷¹ *United Nations, United Nations Peacekeeping: Principles and Guidelines*, hal. 8.

⁷² Edward Newman, *Secretary General*, dalam *The Oxford Handbook on the United Nations*, (New York: Oxford University Press, 2007), hal. 175.

memelihara perdamaian dan keamanan dunia.⁷³ Berdasarkan pasal ini, maka Sekretaris Jenderal dapat melakukan investigasi terlebih dahulu mengenai suatu konflik untuk kemudian merekomendasikan pembentukan suatu Operasi Perdamaian untuk turut menyelesaikan konflik tersebut. Setelah keputusan untuk membentuk suatu Operasi Perdamaian dibuat, maka Sekretaris Jenderal pun akan kembali berperan untuk melaksanakan Resolusi Dewan Keamanan atau Majelis Umum tersebut. Dalam praktiknya, Sekretaris Jenderal lantas akan diminta untuk melakukan investigasi lanjutan serta mempersiapkan pembentukan Operasi Perdamaian, termasuk menegosiasikan perjanjian-perjanjian seputar pembentukan Operasi dan memberikan arahan kepada Operasi Perdamaian tersebut. Hal ini sesuai dengan pengaturan Pasal 98 yang menyatakan bahwa Sekretaris Jenderal melaksanakan fungsi-fungsi yang dipercayakan padanya oleh Dewan Keamanan ataupun Majelis Umum.

2.2 PEMBENTUKAN OPERASI PERDAMAIAN

2.2.1 Tahapan Pembentukan

Adalah hak dari Dewan Keamanan PBB sebagai badan yang memiliki tanggung jawab utama untuk memelihara perdamaian dan keamanan dunia untuk menentukan kapan dan di mana suatu Operasi Perdamaian PBB akan ditempatkan.⁷⁴ Dewan Keamanan memberikan respon pada suatu krisis berdasarkan analisa kasus per kasus dan kemudian mempertimbangkan berbagai pilihan tindakan yang dapat dilakukan sesuai dengan kewenangannya. Dalam hal menentukan pembentukan suatu Operasi Perdamaian, hal-hal di bawah inilah yang biasanya dijadikan pertimbangan.⁷⁵

⁷³ *Ibid.*, hal. 180.

⁷⁴ Pengecualian dalam keadaan tertentu, hak tersebut berpindah kepada Majelis Umum.

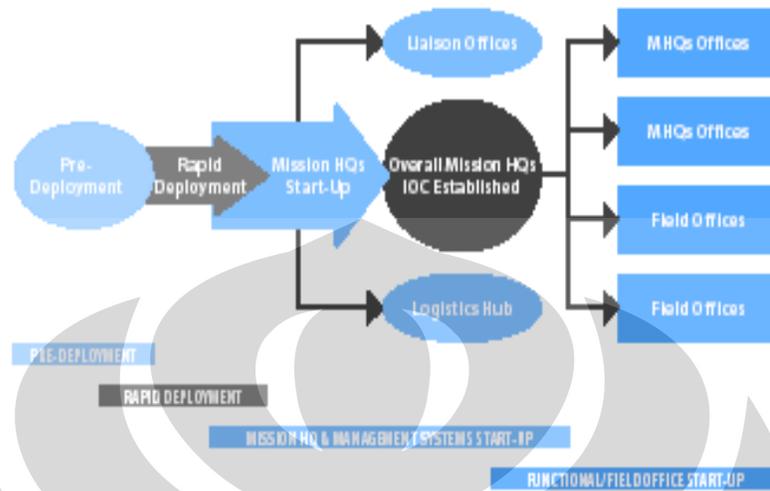
⁷⁵ United Nations Security Council, Statement by the President of the Council of 3 May 1994, S/PRST/1994/22.

- a. Apakah suatu keadaan telah menjadi, atau akan berlanjut menjadi ancaman bagi perdamaian dan keamanan dunia;
- b. Apakah terdapat suatu kesepakatan gencatan senjata dan apakah para pihak telah berkomitmen untuk melakukan suatu proses perdamaian yang ditujukan untuk mencapai suatu kesepakatan politik yang lebih lanjut;
- c. Apakah terdapat suatu tujuan politik yang jelas dan apakah tujuan tersebut dapat direfleksikan dalam suatu mandat;
- d. Apakah suatu mandat yang spesifik untuk Operasi Perdamaian tersebut dapat disusun;
- e. Apakah terdapat cukup jaminan (*reasonable guarantees*) terhadap keselamatan keamanan personel PBB yang akan dikirimkan.

Pasukan gabungan ini juga hanya dibentuk oleh Dewan Keamanan PBB sebagai langkah terakhir, setelah upaya penyelesaian konflik secara damai telah gagal dilaksanakan dan konflik tetap berlangsung.⁷⁶ Langkah awal bagi pembentukan tersebut dapat berasal dari permintaan para pihak yang berkonflik, laporan Sekretaris Jenderal berdasarkan Pasal 99 Piagam PBB, ataupun dari Resolusi Dewan Keamanan yang mengancam suatu konflik berkelanjutan. Kemudian, Dewan Keamanan akan mengirim Sekretaris Jenderal untuk melakukan investigasi lebih lanjut tentang keadaan di daerah konflik untuk selanjutnya mempertimbangkan faktor-faktor di atas sebelum memutuskan. Jika faktor-faktor tersebut terpenuhi, maka Dewan Keamanan akan memerintahkan pembentukan suatu Operasi Perdamaian. Dalam Resolusinya, Dewan Keamanan akan menunjuk Sekretaris Jenderal sebagai penanggungjawab Operasi tersebut dan untuk segera memulai penempatan Pasukan Perdamaian di daerah tersebut. Majelis Umum telah menetapkan bahwa Operasi Perdamaian yang termasuk *First Generation Peacekeeping* harus telah terbentuk dalam 30 hari setelah mandatnya diberikan, dan 90 hari untuk Operasi dengan generasi-generasi selanjutnya.⁷⁷

⁷⁶ United Nations, Basic Facts, *Op. Cit.*, hal. 68

Setelah disetujui, maka terdapat beberapa tahapan dalam pembentukan suatu Operasi Perdamaian, yakni:



Gambar 1. Tahapan Penempatan Operasi Perdamaian

Sumber: United Nations Peacekeeping: Principles and Guidelines

Tahap *Pre Deployment* meliputi negosiasi berbagai perjanjian yang berkaitan dengan pembentukan Operasi Perdamaian, serta kunjungan ke Negara Penerima dan calon Negara Pengirim untuk memeriksa kesiapan. Dalam tahap *Rapid Deployment*, suatu tim akan berangkat ke Negara Penerima untuk mempersiapkan premis-premis yang akan digunakan oleh Pasukan Perdamaian. *Mission Start-Up* dimulai dengan perumusan sistem *command* dan *control* untuk Operasi Perdamaian tersebut, serta awal mula kedatangan anggota Pasukan. Tahapan selanjutnya adalah mengaktifkan seluruh bagian-bagian dari Operasi Perdamaian seiring dengan dikirimnya anggota Pasukan Perdamaian secara lengkap.

2.2.2 Dokumen Pembentuk

Seperti disebutkan di atas, dalam tahap *Pre-Deployment*, dibentuklah dokumen-dokumen yang akan menjadi kerangka hukum dalam pelaksanaan suatu Operasi Perdamaian. Sebelum suatu Pasukan

⁷⁷ United Nations, *United Nations Peacekeeping: Principles and Guidelines*, *Op. Cit.*, hal. 63.

Perdamaian dikirim untuk memulai misinya, Komandan Pasukan (*Force Commander*) haruslah menerima beberapa petunjuk. Untuk itu, Sekretaris Jenderal membuat suatu Petunjuk (*Directive*) berdasarkan mandat yang telah ditentukan oleh Dewan Keamanan yang berisikan berbagai instruksi bagi Komandan Pasukan untuk melaksanakan tugas yang diberikan. Sementara itu, suatu *Status of Forces Agreement* (SOFA) haruslah dinegosiasikan dengan Negara Penerima yang nantinya akan memberikan suatu kepastian bagi Pasukan Perdamaian untuk melaksanakan misinya di daerah tersebut tanpa intervensi dari luar.⁷⁸ Sekretaris Jenderal juga harus menegosiasikan perjanjian dengan calon Negara Pengirim yang akan “meminjamkan” kontingen militernya sebagai bagian dari Pasukan Perdamaian. Dapat disimpulkan bahwa kerangka hukum untuk pembentukan Pasukan Perdamaian PBB biasanya terdiri dari:⁷⁹

- a. Resolusi Dewan Keamanan atau Majelis Umum;
- b. SOFA antara PBB dan Negara Penerima;
- c. Persetujuan antara setiap Negara Pengirim dan PBB; dan
- d. Peraturan yang dikeluarkan oleh Sekretaris Jenderal untuk Pasukan Perdamaian tersebut, termasuk yang dikeluarkan oleh bagian lain dari Sekretariat PBB.

2.3. PELAKSANAAN OPERASI PERDAMAIAN

2.3.1 Struktur Keanggotaan

Di dalam Pasukan Perdamaian, terdapat dua komponen besar, yakni Anggota yang berasal dari warga sipil, dan anggota militer. Adapun anggota yang berasal dari warga sipil tersebut meliputi Staff PBB, Sukarelawan, serta Pengamat Militer dan Polisi Sipil di mana kesemuanya langsung dipekerjakan oleh PBB. Sementara komponen militer berasal dari kontingen-kontingen militer Negara Pengirim yang berkontribusi personel militernya dalam rangka mensukseskan Operasi Perdamaian tersebut.

⁷⁸ Ray Murphy, *Op. Cit.*, hal. 108.

⁷⁹ Ray Murphy, *Op. Cit.*, hal. 108.

Kedua bagian dari Pasukan Perdamaian ini bekerjasama untuk memenuhi mandat yang diberikan. Akan tetapi, perlu diperhatikan bahwa mereka tunduk pada rezim hukum yang berbeda, di mana anggota kontingen militer masih akan terikat dengan hukum yang mengikat negaranya.

(i) *Staf PBB (UN Officials)*

Dalam menjalankan Operasi Perdamaian, PBB membutuhkan staf yang akan mengurus berbagai masalah administratif dan berhubungan dengan warga sipil. Pasal 97 Piagam PBB menyatakan bahwa PBB memiliki staf yang termasuk dalam ranah kegiatan Sekretariat PBB. Sedangkan Pasal 101 menyatakan bahwa Sekretaris Jenderal dapat menunjuk anggota staf PBB yang berkewajiban untuk memiliki standar integritas yang tinggi. Berdasarkan kedua pasal di atas, maka direkrutlah berbagai staf yang berkontrak langsung dengan PBB melalui Sekretariat. Staff PBB ini akan terikat dengan *UN Staff Rules and Regulations* yang diinkorporasikan dalam perjanjian kerjanya. Staf PBB yang bekerja dalam Operasi Perdamaian memiliki imunitas sesuai yang diatur dalam *Convention on the Privileges and Immunity of the United Nations* Tahun 1946, termasuk imunitas dari proses hukum menyangkut tindakan dan kata-katanya selama melakukan fungsi jabatannya meskipun ia telah tidak menjabat lagi (Pasal 5).

(ii) *Experts on Mission: U.N. Civilian Police dan U.N. Military Observers*

Observer dan Polisi sipil ini merupakan warga dari beberapa negara, akan tetapi mereka bukan merupakan bagian dari kontingen militer nasional. Menurut Pasal 26 dari Model SOFA, Observer dan Polisi Sipil tersebut dianggap sebagai *expert on mission* seperti yang disebutkan oleh Pasal 6 Konvensi Imunitas PBB.⁸⁰ Hal ini berarti bahwa mereka juga mendapat imunitas dan hak istimewa seperti yang diatur dalam Konvensi Imunitas tersebut. Adapun imunitasnya dapat dicabut oleh Sekretaris Jenderal.

⁸⁰ "Military Observers, United Nations civilian police and civilian personnel... shall be considered as experts on mission within the meaning of article VI of the Convention."

Experts on Mission dipekerjakan secara pribadi oleh PBB dengan tanpa memerlukan pengaturan khusus dari Negara asalnya.⁸¹ Experts on Mission ini tetap memelihara identitas kenasionalan mereka dan mereka tidak memiliki status sebagai staff Sekretariat PBB.⁸² Adapun pengaturan mengenai perilaku anggota expert on mission selama dalam Operasi Perdamaian terdapat dalam Buletin Sekretaris Jenderal mengenai *Regulations Governing the Status, Basic Rights and Duties of Officials other than Secretariat Officials, and Experts on Mission*.⁸³ Poin 2 (j) dari Buletin tersebut menyebutkan bahwa “*experts on mission must comply with local laws and honour their private legal obligations, including, but not limited to, the obligation to honour orders of competent courts.*”

(iii) *UN Volunteer*

Merupakan partner PBB dalam melaksanakan misi bantuan kemanusiaan dan disalurkan melalui *The U.N. Development Programme* (UNDP).⁸⁴ Sukarelawan PBB ini tidak terikat dengan perjanjian kepegawaian PBB, sehingga ia tidak tunduk pada UN Staff Rules and Regulations. Perilaku mereka diatur oleh suatu dokumen terpisah yang pada dasarnya mencakup prinsip-prinsip yang sama dengan apa yang diharapkan dari Staff PBB, yakni di dalam *the U.N. Volunteer Conditions of Service and Rules of Conduct*.⁸⁵ UN Volunteer mendapatkan imunitas dan hak istimewa seperti halnya Staff PBB. Hal ini diatur dalam Model SOFA sebagai bentuk persetujuan Negara Penerima untuk memberikan imunitas dan hak istimewa pada UN Volunteer berdasarkan Konvensi Hak Istimewa dan Imunitas PBB.

⁸¹ M. Bothe, ‘Peace-keeping’ dalam B. Simma, *The Charter of the United Nations: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press, 2002), hal. 687 dan 690.

⁸² *Ibid*, hal. 687.

⁸³ U.N. Doc. ST/SGB/2002/9 (June 18, 2002).

⁸⁴ United Nations Volunteers, G.A. Res. 2659 (XXV), P 3(a), U.N. GAOR, 25th Sess., 1918th plen. mtg., U.N. Doc. A/RES/36/198 (Dec. 7, 1970)

⁸⁵ U.N. Volunteers Handbook 8, available at <http://www.unvolunteers.org/volunteers/safety/unvh.pdf>

(iv) *Military Members of National Contingents*

Seperti telah disebutkan di atas, keberadaan anggota militer yang merupakan organ negara tertentu di dalam Pasukan Perdamaian PBB membawa kompleksitas tersendiri. Hal ini mengingat sangat besarnya keterkaitan para anggota kontingen tersebut dengan Negaranya. Keterkaitan ini diantaranya meliputi adanya otoritas kedisiplinan yang dimiliki oleh Negara Pengirim terhadap kontingen militernya.⁸⁶ Hal ini berkaitan dengan premis bahwa sebagai bagian dari organ negara, maka para anggota kontingen militer ini akan tunduk pada kewajiban hukum yang mengikat negaranya, dan dengan demikian, segala tindakannya akan dinilai oleh Negaranya.

Dalam *Directives for Disciplinary Matters Involving Military Members of National Contingents*, telah diatur hal-hal yang berkenaan dengan anggota kontingen militer ini.⁸⁷ Poin 5 mengatur bahwa anggota dari kontingen militer nasional tidak diperbolehkan mengambil tindakan yang tidak sesuai dengan karakter ketidakberpihakan dan independensi PBB. Mereka juga dilarang untuk melakukan tindakan yang bertentangan dengan esensi mandatnya, SOFA, hukum lokal, serta hukum lain yang berlaku atasnya. Sedangkan Poin 6 menegaskan bahwa anggota kontingen militer nasional ini diwajibkan untuk bertingkah laku dengan integritas tertinggi selama mereka menjadi bagian dari Operasi PBB.

Anggota kontingen militer diberikan imunitas dan hak-hak istimewa atas segala tindakan ataupun ucapan yang dilakukan dalam kapasitas resminya (*official capacity*). Akan tetapi, mereka dapat dikenakan proses hukum di Negara Penerima apabila hal tersebut sehubungan dengan sengketa perdata yang tidak terkait dengan kapasitas

⁸⁶ United Nations Secretary-General, "A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations, delivered to the General Assembly," U.N. Doc. A/59/710 (Mar. 24, 2005) ("Zeid Report"), para.32-35.

⁸⁷ Department of Peacekeeping Operations, Military Directives, DPKO/MD/03/00993.

resminya. Adapun mengenai tuntutan kriminal, anggota kontingen militer nasional ini hanya dapat diadili di bawah yurisdiksi Negara asalnya.⁸⁸

Perlu diperhatikan bahwa meskipun kedisiplinan anggota kontingen militer nasional ini merupakan tanggung jawab Negaranya, PBB tetap memiliki kepentingan untuk memastikan bahwa keadilan tetap dijalankan.⁸⁹ Oleh karena itu, PBB dapat melakukan investigasi terhadap dugaan pelanggaran hukum oleh anggota kontingen militer, dan jika ditemukan dasar yang kuat, PBB dapat merepatriasi anggota kontingen militer tersebut untuk menghadapi konsekuensi atas pelanggaran hukumnya. Setelah repatriasi, PBB dapat meminta laporan dari Negara Pengirim mengenai tindak lanjut dari proses hukum terhadap anggota kontingen militer tersebut.

2.3.2 Command and Control

Keadaan mengenai *command and control* dalam suatu Operasi Perdamaian merupakan permasalahan yang cukup besar sebagai akibat dari kompleksitas institusi yang membangun Operasi Perdamaian.⁹⁰ *Command* diartikan secara tradisional sebagai otoritas hukum untuk mengeluarkan perintah serta memaksakan kepatuhan. *Command* juga memberikan kekuatan dan tanggung jawab untuk secara efektif merencanakan dan mengeksekusi terlaksananya suatu misi. *Command*, *decision*, dan *organization* sangatlah terintegrasi.⁹¹ Sedangkan istilah ‘komandan’ diartikan sebagai orang yang ditunjuk untuk menduduki posisi yang dapat memberikan perintah bagi suatu unit pasukan. Di sisi lain, *control* merupakan proses di mana Komandan, dengan dibantu staffnya, mengatur, mengarahkan, serta mengkoordinasikan aktivitas unit pasukannya.⁹²

⁸⁸ *Ibid.*, Poin 8.

⁸⁹ *Ibid.*, Poin 28.

⁹⁰ JOC Jonah, “The Management of UN Peacekeeping,” dalam I.J Rikhye dan K. Skjelsbaek (editor), *The UN and Peacekeeping* (New York: St. Martin’s Press, 1991), hal.75.

⁹¹ H. Eccles, *Military Concepts and Philosophy* (New York: Rutgers University Press, 1965), hal. 118-119.

⁹² Ray Murphy, *Op. Cit.*, hal 116.

Dalam *Model Participation Agreement* antara PBB dan Negara Pengirim, pengaturan mengenai *command* dalam Operasi Perdamaian diatur dalam Pasal 7 bahwa:⁹³

*During the period of assignment to [the UN Peacekeeping Operation], the personnel made available by [the Participating State] shall remain in their national service but shall be **under the command of the UN**, vested in the Secretary-General, under the authority of the Security Council. Accordingly, **the Secretary-General...shall have the full authority over the deployment, organization, conduct and direction of [the UN Peacekeeping Operation], including the personnel made available by [the Participating State].***

Selanjutnya dalam Pasal 9:

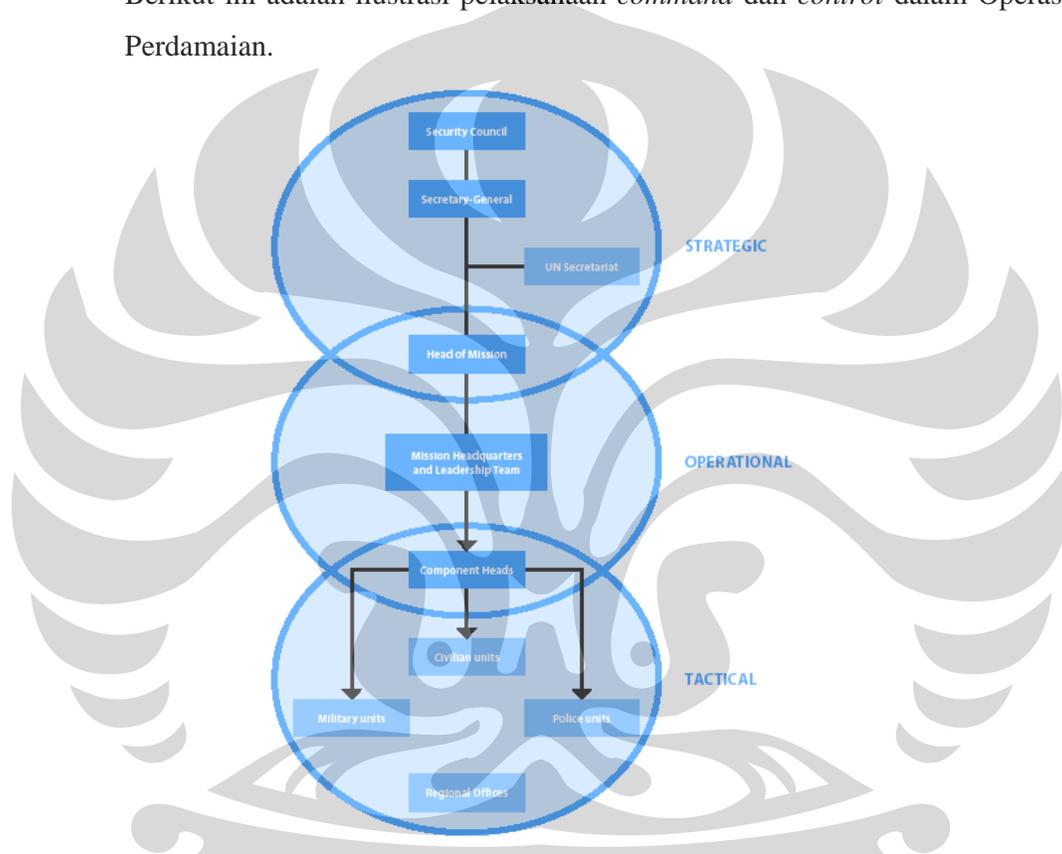
*The functions of [the UN Peacekeeping Operation] are exclusively international and the personnel made available by [the Participating State] shall regulate their conduct with the interests of the UN only in view. Except on national administration matters, they **shall not seek or accept instructions** in respect of the performance of their duties from the authority external to the UN, nor shall the government of [the Participating State] give such instructions to them.*

Permasalahan kontrol pada Pasukan Perdamaian PBB mulai mendapat pencerahan pada masa *United Nations Emergency Force (UNEF) II* (1973-1979) di mana Sekretaris Jenderal Kurt Waldheim mengusulkan bahwa Dewan Keamanan akan memiliki *ultimate control over peacekeeping missions* sementara Sekretaris Jenderal akan melaksanakan *actual control of the day-to-day operation*.⁹⁴ Seorang Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations bersama dengan seorang penasihat militer akan membantu Sekretaris Jenderal. Sekretaris Jenderal akan menunjuk seorang Komandan Pasukan (*Force Commander*), atas persetujuan Dewan Keamanan, sebagai orang yang akan melaksanakan *command* terhadap Operasi tersebut atas nama

⁹³ A/49/681 of 21 November 1994, *Report of the Secretary-General on Command and Control of Peacekeeping Operations*.

⁹⁴ D. Sarooshi, *The United Nations and The Development of Collective Security* (Oxford: Clarendon Press, 1999), hal. 50-85.

Sekretaris Jenderal.⁹⁵ Begitu ditempatkan di lapangan, Komandan Pasukan memiliki fungsi manajerial yang meliputi fungsi kontrol terhadap pasukan.⁹⁶ Ketika Operasi tidak hanya memiliki tugas militer, tetapi juga tugas sipil, Sekretaris Jenderal biasanya menunjuk seorang *Special Representative of Secretary General* (SRSJ) yang dianggap sebagai Kepala Misi. Tanggung jawab SRSJ dan Komandan Pasukan diatur dalam dokumen internal.⁹⁷ Berikut ini adalah ilustrasi pelaksanaan *command* dan *control* dalam Operasi Perdamaian.



Gambar 2. Otoritas, Command, dan Kontrol dalam Pasukan PBB

Perlu diperhatikan bahwa mengingat Pasukan Perdamaian terdiri dari kontingen-kontingen nasional, maka peran komandan kontingen militer nasional tidak dapat sepenuhnya dihilangkan. Komandan Pasukan

⁹⁵ Ray Murphy, *Op. Cit.*, hal. 122.

⁹⁶ *Ibid*, hal. 124.

⁹⁷ M. Zwanenburg, "Regional Organisations and the Maintenance of International Peace and Security: Three Recent Regional African Peace Operations," *11 Journal of Conflict & Security Law* 483 (2006): 39.

bertanggungjawab atas seluruh pelaksanaan fungsi yang ditugaskan pada Pasukan Perdamaian dan secara umum bertanggung jawab atas ketertiban dan disiplin (*good order and discipline*) dalam Operasi. Namun, tanggung jawab atas pelaksanaan pendisiplinan tetap berada pada komandan kontingen militer nasional tersebut.⁹⁸ Hal ini meninggalkan suatu permasalahan yang besar, yakni bahwa dalam kenyataannya, Pasukan yang berada di bawah *operational control* Komandan Kontingen Nasional juga akan tetap setia kepada Pemerintah negara asalnya. Permasalahan kesetiaan ganda ini sangat relevan dalam praktik Operasi Perdamaian di mana terdapat tendensi bahwa kontingen nasional tertentu akan tetap memelihara komunikasi dengan Pemerintah negara asalnya, dan menunggu perintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.⁹⁹ Hal ini menjadi ancaman besar bagi sistem manajemen Operasi Perdamaian dan membuka pintu bagi pelaksanaan tindakan-tindakan tanpa sepengetahuan PBB, dan mungkin melanggar hukum.

2.4 KEWAJIBAN PASUKAN PERDAMAIAN DALAM HUKUM INTERNASIONAL (*INTERNATIONAL LEGAL OBLIGATION*)

PBB merupakan subjek hukum internasional yang memiliki karakter yang berbeda dengan negara sebagai subjek hukum internasional. Pengakuan atas hal tersebut terdapat dalam *the Reparations for Injuries case* di mana Mahkamah Internasional (ICJ) memutuskan bahwa:

“the Organization was intended to exercise and enjoy, and is in fact exercising and enjoying, functions and rights which can only be explained on the basis of the possession of a large measure of international personality and the capacity to operate on an international plane It is a subject of

⁹⁸ J.W. Houck, “The Command and Control of United Nations Forces in the Era of Peace Enforcement,” *4 Duke Journal of Comparative and International Law* (1993): 126.

⁹⁹ M.R. Berdal, *Whither UN Peacekeeping?*, *Adelphi Paper 281* (1993): 42. Dilaporkan bahwa tentara Indonesia di Kamboja misalnya memiliki tendensi untuk melakukan apa yang diperintahkan dari Duta Besar Indonesia untuk Kamboja daripada apa yang diperintahkan oleh Lt. Gen. John Sanderson sebagai Komandan Pasukan *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC).

international law capable of possessing international rights and duties."¹⁰⁰

Atas dasar tersebut, maka PBB dalam melaksanakan kegiatannya selain memiliki hak juga memiliki kewajiban berdasarkan hukum internasional, termasuk dalam kaitannya pelaksanaan suatu Operasi Perdamaian.¹⁰¹ Kewajiban-kewajibannya tersebut haruslah dipenuhi, baik secara institusi maupun secara pribadi anggota misi, dalam rangka menjamin pelaksanaan tugasnya sebagai pengawas perdamaian, dan melindungi warga yang berada di daerah misi. Adapun kewajiban-kewajiban tersebut meliputi (1) mandat yang diberikan oleh PBB, (2) hal-hal yang diatur dalam hukum hak asasi manusia, (3) hal-hal yang diatur dalam Hukum Humaniter Internasional, (4) SOFA, (5) hukum lokal daerah misi, dan (6) berbagai regulasi lainnya yang dibuat oleh PBB. Perlu diperhatikan bahwa Negara yang mengirimkan kontingen militer pada Pasukan Perdamaian akan tetap memiliki kewajiban dalam hukum internasional untuk memenuhi seluruh konvensi serta perjanjian internasional lainnya yang mengikat kepadanya.

2.4.1 Mandat

Pasukan Perdamaian PBB dikirim dengan didasari suatu mandat dari Dewan Keamanan.¹⁰² Mandat tersebut berupa misi spesifik yang diberikan kepada suatu Pasukan Perdamaian berkaitan dengan tujuan pengirimannya, serta tugas apa sajakah yang akan dilaksanakannya di daerah misi.¹⁰³ Mandat tersebut diberikan secara kasus per kasus (*case per case basis*) mengingat perbedaan karakteristik tiap konflik dan bantuan yang dibutuhkan dari PBB. Mandat dari Dewan Keamanan ini juga merupakan suatu refleksi dari norma

¹⁰⁰ International Court of Justice, *Reparations for Injuries, Advisory Opinion*, International Court of Justice Reports of 1949, par. 179.

¹⁰¹ Beti Hohler, «Responsibility of International Organizations: The Element of Attribution in the Context of Peacekeeping Operations,» disajikan dalam 2nd Global International Studies Conference, 23 – 26 July 2008.

¹⁰² United Nations, *United Nations Peacekeeping: Principles and Guidelines*

¹⁰³ United Nations, "The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping," 1990 2nd ed, hal. 6.

yang lebih luas dalam dunia internasional. Oleh karena itu, terdapat pula mandat dasar yang meliputi beberapa tugas spesifik yang harus dijalankan oleh setiap Pasukan Perdamaian yang dikirim. Mandat dasar tersebut terdapat pada :¹⁰⁴

- a. Resolusi Dewan Keamanan No. 1325 Tahun 2000 tentang Wanita, Perdamaian, dan Keamanan;
- b. Resolusi Dewan Keamanan No. 1612 Tahun 2005 tentang Anak-anak dan Konflik Bersenjata;
- c. Resolusi Dewan Keamanan No. 1674 Tahun 2006 tentang Perlindungan Warga Sipil dalam Konflik Bersenjata.

Mandat ini jugalah yang akan menentukan jenis dari Operasi Perdamaian, apakah itu *peacekeeping*, *peaceenforcement*, atau *peacebuilding*, tergantung pada kewenangan dan tugas yang diberikan padanya.

2.4.2 Hukum Hak Asasi Manusia Internasional (*International Human Rights Law*)

Mengingat bahwa PBB bukanlah Negara, maka keterikatannya pada kewajiban berdasarkan Hukum HAM Internasional tidaklah tanpa kontroversi.¹⁰⁵ Salah satu cara mengaplikasikan Hukum HAM Internasional terhadap PBB adalah dengan mengkaji Piagam PBB dan berbagai instrument pendampingnya sebagai konstitusi yang membentuk PBB.¹⁰⁶ Dalam Piagam PBB, jelas terlihat bahwa penghormatan terhadap hak asasi manusia merupakan salah satu prinsip penting.¹⁰⁷ Selain itu, pada Tahun 1948, PBB berhasil merampungkan suatu Deklarasi Universal tentang Hak-Hak Asasi Manusia yang merupakan landasan dasar pengaturan HAM dalam hukum internasional. Deklarasi tersebut menekankan bahwa HAM dan kebebasan dasar bersifat universal dan dijamin pemenuhannya pada tiap orang. Dengan demikian, terlihatlah bahwa PBB dalam mengambil tindakan harus berupaya

¹⁰⁴ United Nations, *United Nations Peacekeeping: Principles and Guidelines*.

¹⁰⁵ N.D. White dan K. Klassen, "An Emerging Legal Regime," dalam White and Klassen "The UN, Human Rights and Post-Conflict Situations, p.7.

¹⁰⁶ Ray Murphy, *Op. Cit.*, hal. 230.

¹⁰⁷ Pasal 1 ayat (3)

menjamin pemenuhan hak asasi manusia pada tiap orang, termasuk pada mereka yang berada di daerah misi di mana suatu Operasi Perdamaian ditempatkan. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa hukum internasional yang mengatur tentang Hak Asasi Manusia merupakan bagian integral dari kerangka normatif suatu Operasi Perdamaian PBB.¹⁰⁸

Operasi Perdamaian PBB sudah seharusnya dilaksanakan dengan penghormatan penuh terhadap HAM, dan selanjutnya dapat mengembangkan pemenuhan HAM melalui implementasi mandat-mandatya.

2.4.3 Hukum Humaniter Internasional (*International Humanitarian Law*)

Hukum humaniter internasional ini biasanya berlaku bagi jenis Operasi yang bersifat *peaceenforcement*. Berdasarkan praktek yang ada dalam hukum internasional, terdapat dua syarat yang harus dipenuhi sebelum PBB dapat terikat dengan suatu perjanjian. Pertama, perjanjian tersebut harus memperbolehkan partisipasi organisasi internasional dengan cara mengindikasikan misalnya bagaimana suatu organisasi internasional dapat menjadi pihak. Kedua, PBB harus memperlihatkan niatnya untuk terikat oleh perjanjian tersebut (*intent to be bound*). Hal ini terlihat di dalam pengaturan Pasal 1, Pasal 7 ayat (3), dan Pasal 11 ayat (2) *Vienna Convention on the Law of Treaties Between States and International Organizations* 1986.¹⁰⁹

Sehubungan dengan hal tersebut, maka kewajiban PBB untuk menghormati Hukum Humaniter Internasional internasional tidak dilatarbelakangi oleh keterikatan PBB pada Konvensi-Konvensi Jenewa 1949 dan Protokol tambahannya. Hal ini mengingat konvensi-konvensi dan protocol tambahannya tersebut tidak secara tegas memperbolehkan adanya aksesi oleh PBB atau organisasi internasional lainnya. Malahan, konvensi-konvensi dan

¹⁰⁸ United Nations, *United Nations Peacekeeping: Principles and Guidelines*

¹⁰⁹ United Nations, *Convention on the Law of Treaties Between States and International Organizations or Between States and Between International Organizations*, U.N. Doc. A/CONF.129/15, 25 I.L.M. 543 (1986). Pasal-pasal tersebut mengatur bahwa persetujuan sebuah organisasi internasional untuk terikat dengan sebuah perjanjian dapat ditunjukkan dengan penandatanganan, pemberian instrumen pembentuk perjanjian, tindakan konfirmasi secara formal, penerimaan, aksesi, atau dengan cara lainnya yang diatur oleh perjanjian tersebut.

protokol tambahan tersebut secara spesifik merujuk kepada Negara sebagai pihak yang dapat mengaksesi.¹¹⁰ Dengan demikian, nampaknya PBB tidak dimungkinkan untuk menjadi pihak dari perjanjian-perjanjian tersebut. Jikalau perjanjian di atas membuka kesempatan bagi PBB untuk menjadi pihak, namun PBB tidak pernah memberikan persetujuan untuk terikat dengan perjanjian tersebut meskipun mungkin nampak telah mengakui beberapa kewajiban yang terdapat di dalam perjanjian itu.

Akan tetapi, tidak adanya keterikatan melalui instrumen perjanjian bukan berarti PBB tidak terikat sama sekali dengan Hukum Humaniter Internasional. Terdapat cara lain di mana PBB dapat terikat dengan hukum humaniter tersebut, yakni dengan hukum kebiasaan internasional. Prinsip-prinsip dari Konvensi-Konvensi Jenewa 1949 telah mengemban status sebagai norma hukum kebiasaan internasional yang berlaku dalam situasi konflik bersenjata, termasuk pengaturan dalam *Common Article 3* mengenai perlindungan minimum kepada pihak yang tidak terlibat atau tidak lagi aktif dalam konflik.¹¹¹ Prinsip hukum kebiasaan internasional inilah yang menjadi sumber keterikatan PBB terhadap Hukum Humaniter Internasional.

PBB dapat terikat dengan hukum kebiasaan internasional jika dilihat dari keberadaan Pasal 1 ayat (1) Piagam PBB. Pasal tersebut berbunyi bahwa tujuan dari PBB adalah:

To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace.

Keberadaan klausul ini mengisyaratkan bahwa PBB dalam mengambil tindakan harus menyesuaikan dengan prinsip-prinsip keadilan dan hukum

¹¹⁰ Common Article 2 to the Geneva Conventions.

¹¹¹ Protokol Tambahan Konvensi Jenewa memang belum mendapatkan status serupa dalam hukum internasional. Akan tetapi, perlu diperhatikan bahwa dalam protokol tambahan tersebut pun terdapat *Common Article 3* yang juga akan berlaku dalam situasi konflik bersenjata dalam negeri.

internasional akan terikat pada hukum kebiasaan internasional yang merupakan bagian dari sumber hukum internasional, minimal untuk tindakan yang diambil dalam rangka menyelesaikan suatu sengketa internasional atau situasi yang tidak stabil lainnya.¹¹² Hal ini konsisten dengan premis umum bahwa status PBB sebagai subjek hukum internasional memiliki implikasi bahwa PBB tidak hanya memiliki kapasitas untuk mengajukan suatu klaim dalam hukum internasional, tetapi juga kapasitas untuk menerima tanggung jawab atas klaim tersebut.¹¹³

Pasukan Perdamaian seringkali dikirim ke dalam situasi konflik bersenjata, yang mengharuskan dirinya untuk terlibat ke dalam konflik tersebut dalam rangka melindungi warga sipil. Hukum Humaniter Internasional didesain untuk melindungi pihak-pihak yang tidak berpartisipasi, atau tidak lagi berpartisipasi, dalam konflik. Hukum Humaniter Internasional juga melindungi hak-hak dasar warga sipil, para korban dan non-combatants dalam suatu konflik bersenjata. Oleh karena itu, Hukum Humaniter Internasional sangatlah relevan bagi Operasi Perdamaian PBB karena operasi ini seringkali ditempatkan di area yang baru saja mengalami konflik di mana kekerasan mungkin masih atau akan berlanjut. Selain itu, dalam lingkungan yang baru saja mengalami konflik, biasanya terdapat banyak populasi warga sipil yang telah dijadikan target oleh pihak yang berperang, tahanan perang, dan grup lemah lainnya yang tentunya akan menjadi subjek yang dilindungi oleh Hukum Humaniter Internasional dalam hal berlanjutnya konflik.

Pada Tahun 1993, dalam *the Agreement on the Status of the United Nations Assistance Mission for Rwanda*, untuk pertama kalinya PBB mengatur bahwa Pasukan Perdamaian PBB akan melaksanakan operasinya dengan penghormatan penuh terhadap prinsip-prinsip dan semangat yang terdapat dalam konvensi-konvensi umum yang mengatur tingkah laku anggota militer, termasuk keempat Konvensi Jenewa Tahun 1949, kedua Protokol Tambahan dari Konvensi tersebut, dan Konvensi Hague tentang Perlindungan Properti

¹¹² Pasal 38 ayat (2) huruf b Statuta Mahkamah Internasional.

¹¹³ Bowett, *The Law of International Institutions*, (1975), hal. 323.

Kebudayaan dalam Konflik Bersenjata Tahun 1954. Kemudian, pada Tahun 1999 dikeluarkanlah Buletin Sekretaris Jenderal tentang Pematuhan Hukum Humaniter Internasional oleh Pasukan PBB tanggal 6 Agustus 1999 yang memberikan pengaturan mengenai prinsip-prinsip dan aturan dasar hukum internasional yang dapat berlaku bagi Pasukan Perdamaian PBB.¹¹⁴ Dapat dikatakan bahwa sumber dari kewajiban hukum untuk mematuhi Hukum Humaniter Internasional sebenarnya berada pada aturan-aturan Hukum Humaniter Internasional yang telah diinkorporasikan ke dalam hukum nasional negara para anggota Pasukan Perdamaian, yang berlaku bagi para anggota Pasukan Perdamaian selama mereka menjalankan tugasnya dalam Operasi PBB. Sumber lain juga adalah aturan-aturan lain yang terdapat dalam hukum kebiasaan internasional yang secara independen mengikat mereka.¹¹⁵

2.4.4 SOFA

Seiring berjalannya waktu, hubungan struktural antara PBB, Negara Anggota, dan para pihak dalam suatu konflik di mana Pasukan Perdamaian ditempatkan telah diformalisasikan dalam berbagai perjanjian. Salah satunya adalah *Status of Forces Agreement* atau SOFA yang mengatur hubungan antara Pasukan Perdamaian PBB dengan Negara Penerima. Secara umum, tujuan dibuatnya suatu SOFA diantaranya adalah agar Negara Penerima menyediakan bantuan berkelanjutan terhadap Operasi PBB dengan cara memberikan kebebasan bergerak serta fasilitas-fasilitas lain yang dibutuhkan dalam rangka menjalankan tugasnya. Perjanjian ini juga biasanya memuat pengaturan mengenai pemberian hak-hak istimewa dan imunitas dari tuntutan hukum bagi anggota Pasukan Perdamaian PBB.¹¹⁶

SOFA dinegosiasikan kasus per kasus, sesuai dengan kebutuhan PBB dan Negara Penerima untuk Operasi yang akan dikirim saat itu. Oleh karena itu, yang diatur dalam SOFA dari tiap Operasi pun berbeda-beda. Akan tetapi,

¹¹⁴ (ST/SGB/1999/13).

¹¹⁵ Daphna Shraga, *Loc. Cit.*, para. 409.

¹¹⁶ Hak-hak istimewa dan imunitas yang diatur dalam SOFA merujuk pada pengaturan Konvensi tentang Hak Istimewa dan Imunitas PBB Tahun 1946. Diatur dengan spesifik dalam Pasal 46 Model SOFA bahwa anggota misi memiliki imunitas atas segala ucapan dan tindakannya yang termasuk dalam lingkup kapasitasnya sebagai anggota misi PBB (*official capacity*).

PBB telah membuat suatu Model SOFA yang memuat hal-hal yang biasanya butuh diatur di dalam SOFA.¹¹⁷ Model SOFA ini dijadikan rujukan dalam proses negosiasi dengan Negara Penerima. Model SOFA akan berlaku sampai SOFA yang spesifik mengatur tentang Operasi Perdamaian tertentu dibuat dengan Negara Penerima.¹¹⁸

Adapun kewajiban yang mengikat Pasukan Perdamaian PBB menurut Model SOFA adalah:

- a. Menghindari segala tindakan yang dapat merusak kenetralan ataupun karakteristik internasional PBB (Pasal 6);
- b. Menghormati hukum dan peraturan lokal di daerah misi (Pasal 6);
- c. Mengambil segala tindakan yang diperlukan untuk menjamin kedisiplinan dan keteraturan di antara anggota misi, termasuk staf lokal, melalui Special Representative of the Secretary General yang memimpin misi tersebut (Pasal 40);
- d. Bekerjasama dengan Pemerintah lokal untuk mengadakan penyelidikan terhadap dugaan pelanggaran hukum yang menjadi kepentingan kedua belah pihak, semisal penyelidikan saksi-saksi dan pemberian bukti-bukti (Pasal 44);
- e. Menyelesaikan klaim perdata yang timbul dari tindakan misi dengan cara yang telah ditentukan (Pasal 53).

2.4.5 Perjanjian dengan Negara Pengirim (Participation Agreement)

Sebagai kontributor anggota kontingen militer, Negara Pengirim memiliki hubungan yang erat dengan PBB dalam Operasi Perdamaian. Dalam upaya memperjelas kondisi kerjasama antara Negara Pengirim dengan PBB, maka pada Tahun 1991, Sekretaris Jenderal menyusun suatu Model Participation Agreement antara PBB dan Negara Pengirim. Perjanjian ini

¹¹⁷ United Nations General Assembly, Model SOFA, GA Doc. A/45/594 9 Oktober 1990.

¹¹⁸ United Nations Security Council, Resolution 1159 of 27 March 1998, UN Doc S/RES/1159, para. 19; United Nations Security Council, Resolution 1509 of 19 September 2003, UN Doc S/RES/1509, para. 7; United Nations Security Council, Resolution 1528 of 27 February 2004, UN Doc S/RES/1528, para. 9.

meliputi hal-hal seperti status internasional anggota yang akan dipinjamkan pada PBB, penyerahan *command and control* atas anggota kontingen militer kepada PBB, pemberian imunitas bagi anggota kontingen militer, kemungkinan repatriasi, dll. Hal-hal teknis juga diatur seperti jumlah anggota kontingen, pembayaran anggota kontingen, peminjaman alat, dll. Model Participation Agreement ini lantas berkembang dan direvisi menjadi Model MoU antara PBB dan Negara Pengirim dengan versi terbaru pada Tahun 2007. Revisi terbaru dilakukan dengan tujuan memperjelas pengaturan perihal disiplin dan penegakan hukum dalam lingkup Operasi Perdamaian. Versi revisi ini memperjelas kewajiban Negara Pengirim untuk melaksanakan proses hukum bagi anggota kontingennya yang diduga melakukan pelanggaran hukum.

2.4.6 Hukum Lokal

Terdapat dalam Pasal 6 Model SOFA antara PBB dan Negara Penerima di mana disebutkan bahwa:

*The United Nations peace-keeping operations and its members shall refrain from any action or activity incompatible with the impartial and international nature of their duties or inconsistent with the spirit of the present agreement. The United Nations peace-keeping Operation and its members **shall respect all local laws and regulations.** The Special Representative/Commander shall take all appropriate measures to ensure the observance of those obligations.*

Perlu diingat bahwa Pasukan Perdamaian PBB merupakan pasukan internasional, di mana anggotanya berasal dari berbagai negara yang dengan demikian memiliki latar belakang yang berbeda pula. Perbedaan latar belakang ini berakibat pada besarnya kemungkinan terdapat perbedaan nilai-nilai yang dianut oleh para anggota Pasukan Perdamaian dengan sesamanya, dan dengan masyarakat di daerah misi. Dengan adanya potensi perbedaan ini, maka harus dijamin bahwa Pasukan Perdamaian dalam mengambil tindakan akan menghormati hukum yang berlaku di daerah misi agar keberadaan Pasukan Perdamaian di daerah tersebut dapat turut menjamin keberlangsungan tata kehidupan masyarakatnya.

Adapun para anggota Pasukan Perdamaian PBB haruslah memenuhi beberapa peraturan yang mengikat dirinya.

2.4.7 Peraturan lainnya

(i) Buletin Sekretaris Jenderal

Sekretaris Jenderal sebagai pemegang kontrol tertinggi dalam tataran Operasi Perdamaian berwenang mengeluarkan berbagai regulasi dalam rangka menjamin kelancaran tugas Operasi tersebut. Regulasi tersebut biasanya akan dikeluarkan dalam bentuk Buletin Sekretaris Jenderal yang mengatur isu-isu spesifik.

Buletin Sekretaris Jenderal mengikat anggota Pasukan PBB sebagaimana mengikatnya instruksi-instruksi lain yang dikeluarkan oleh Sekretaris Jenderal dalam kapasitasnya sebagai “Panglima Tertinggi” dari Operasi Perdamaian PBB.¹¹⁹

(ii) UN Staff Rules and Regulations

Peraturan ini berlaku bagi pegawai atau staf PBB yang bekerja untuk PBB atau lembaga serta program lain yang dilaksanakan oleh PBB. Peraturan ini mengikat bagi staf PBB karena dengan menandatangani kontrak kerja, maka ia telah mengikatkan diri pada peraturan ini.¹²⁰ Peraturan ini memuat segala batasan tindakan yang diperbolehkan dan yang dilarang oleh staf PBB. Majelis Umum merupakan lembaga yang merumuskan Staff Regulations. Kemudian Sekretaris Jenderal akan membuat suatu Staff Rules berdasarkan regulasi yang telah dibuat oleh Majelis Umum tersebut. Sekretaris Jenderal juga akan mengeluarkan Buletin sebagai suplemen dari Staff Rules and Regulations tersebut.¹²¹

(iii) Kode Etik

¹¹⁹ Daphna Shraga, *Loc. Cit.*

¹²⁰ Paragraf (a)(i) of Annex II menyatakan bahwa surat penunjukan staff harus menyatakan bahwa penunjukan tersebut *"is subject to the provisions of the Staff Regulations and of the Staff Rules, applicable to the category of appointment in question and to changes which may be duly made in such regulations and rules from time to time."*

¹²¹ United Nations Secretariat, Secretary-General's Bulletin, Staff Regulations of the United Nations, Scope and Purpose Provision, U.N. Doc. ST/SGB/2005/5 (Mar. 15, 2005).

Bagi anggota militer, maka terdapat pula kewajiban untuk mematuhi kode etik (*code of conducts*) yang mengatur tentang tingkah laku mereka selama menjadi anggota misi. Kode etik tersebut terdapat dalam dua buah dokumen, yakni *Ten Rules Code of Personnel Conduct for Blue Helmets* dan *We are UN Peacekeepers*.¹²²

Kedua dokumen tersebut merupakan bagian dari Guidelines bagi Negara Pengirim yang dilampirkan di dalam *Model Participation Agreement*. Status kedua dokumen tersebut sebagai Guidelines memang mengundang pertanyaan perihal kekuatan mengikatnya. Akan tetapi, kode etik ini secara kebiasaan telah diterima oleh Negara Pengirim dari waktu ke waktu sebagai peraturan yang berlaku bagi anggota militernya yang dipinjamkan kepada Pasukan Perdamaian PBB.¹²³ Untuk menjamin kepastian hukum, maka dua dokumen ini juga telah diinkorporasikan ke dalam *Revised Model Agreement* yang dirumuskan oleh Committee of Legal Expert.¹²⁴

(iv) *Petunjuk (directives) yang dikeluarkan Department of Peacekeeping Operations (DPKO)*

DPKO sebagai bagian dari Sekretariat PBB berada di bawah pimpinan *Under-Secretary General* yang ditugaskan oleh Sekretaris Jenderal PBB untuk menangani Operasi Perdamaian PBB secara umum. DPKO bertanggungjawab untuk memberikan petunjuk kebijakan dan strategi dalam Operasi Perdamaian.¹²⁵

¹²² United Nations Department of Peacekeeping Operations, "Ten Rules: Code of Personal Conduct for Blue Helmets," < http://www.un.org/depts/dpko/training/tes/publications/books/peacekeeping_training/pocket_cards/ten_in.pdf>, akses per 20 Mei 2009 ; United Nations Department of Peacekeeping Operations, "We Are United Nations Peacekeepers," <http://www.un.org/depts/dpko/training/tes_publications/books/peacekeeping_training/pocket_cards/un_in.pdf>, akses per 20 Mei 2009.

¹²³ Zeid Report, *Loc. Cit.*, hal. 19.

¹²⁴ United Nations General Assembly, Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group on the 2007 resumed session, A/61/19, Annex H.

¹²⁵ United Nations, *United Nations Peacekeeping: Principles and Guidelines*, hal. 66

DPKO inilah yang lantas mengeluarkan berbagai peraturan yang berkaitan dengan tata cara pelaksanaan berbagai tindakan yang mungkin diambil dalam konteks organisatorial Operasi Perdamaian. Peraturan tersebut dikeluarkan dalam bentuk *Directives* atau petunjuk-petunjuk, seperti *Directives for Disciplinary Matters Involving Military Contingents*, *Directives for Disciplinary Matters Involving Military Observers and Civilian Police*, dan *Sexual Harassment Directives*. Berbagai petunjuk ini akan mengikat anggota misi.¹²⁶

2.5 PENEGAKAN HUKUM DALAM LINGKUP OPERASI PERDAMAIAN

Pelanggaran hukum yang dilakukan oleh seseorang selalu meninggalkan konsekuensi hukum yang harus ditanggung. Hal ini juga berlaku bagi anggota Pasukan Perdamaian PBB yang melakukan pelanggaran hukum di daerah misinya. Namun demikian, terdapat keunikan dalam hal penegakan hukum terhadap anggota Pasukan Perdamaian mengingat adanya imunitas yang diberikan, serta adanya kewenangan dari Negara asalnya untuk melaksanakan penegakan hukum kepadanya. Untuk memperjelas perihal penegakan hukum tersebut, perlu ditelaah SOFA dan Participation Agreement yang memberikan kerangka hukum bagi pelaksanaan penegakan hukum dalam lingkup operasi perdamaian.

2.5.1 Pemantauan Perilaku

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, suatu Operasi Perdamaian akan dikepalai oleh seorang *Force Commander* atau seorang *Special Representative of Secretary General*, tergantung dari ketentuan internalnya. Seringkali ditentukan bahwa kedua jabatan tersebut dipegang oleh orang yang sama. Dalam SOFA, istilah yang dipakai untuk menunjukkan kepemimpinan pada suatu perdamaian adalah *Special Representative/Commander*.¹²⁷ Pasal 6 SOFA mengatur bahwa anggota Pasukan Perdamaian memiliki kewajiban untuk menghormati hukum lokal, dan hukum internasional sebagai bentuk

¹²⁶ *Military Directives, Loc. Cit., Poin 6.*

¹²⁷ *Model SOFA, Loc. Cit., Pasal 4.*

penghormatan pada sifat internasionalnya. Pasal tersebut juga kemudian mengatur bahwa Special Representative/Commander lah yang bertugas untuk memastikan bahwa kewajiban tersebut terpenuhi. Tanggung jawab lain dari Special Representative/Commander adalah untuk memelihara ketertiban dan kedisiplinan seluruh anggota Pasukan Perdamaian.

Sementara itu, Komandan Kontingen Nasional yang berasal dari Negara Pengirim juga memiliki tanggung jawab serupa menyangkut kedisiplinan anggotanya.¹²⁸ Tanggung jawab tersebut lebih besar karena secara praktek, ia lah yang memiliki kewenangan atas kontingen nasionalnya, sementara hubungannya dengan Komandan Pasukan lebih mengarah kepada penerimaan laporan atas kedisiplinan anggota kontingen nasional tersebut.

2.5.2 Imunitas Anggota Pasukan Perdamaian

Dalam SOFA yang dibuat dengan PBB, Negara Penerima telah setuju untuk memberikan imunitas kepada anggota Pasukan Perdamaian sesuai dengan pengaturan Konvensi Hak Istimewa dan Imunitas PBB.¹²⁹ Dalam Konvensi tersebut, diatur bahwa Staff PBB dan Experts on Mission akan mendapatkan imunitas dari proses hukum di Negara Penerima berkenaan dengan kata-kata ataupun tindakan yang dilaksanakan dalam kapasitas resminya. Hal serupa juga berlaku bagi anggota kontingen militer nasional yang menjadi bagian dari suatu Pasukan Perdamaian.¹³⁰ Sedangkan imunitas khusus diberikan oleh Pasal 24 SOFA yang menyebutkan bahwa Special Representative/Commander memiliki imunitas menurut hukum diplomatik, yang berarti keluarganya pun mendapatkan imunitas yang sama.¹³¹

Imunitas dari proses hukum ini hanyalah melindungi ucapan dan tindakan dalam kapasitas jabatan resminya, dan bukan untuk digunakan secara

¹²⁸ Revised Model MoU, Pasal 7ter.

¹²⁹ Model SOFA, *Loc. Cit.*, Pasal 3.

¹³⁰ *Ibid.*, Pasal 46.

¹³¹ Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, 1 U.N.T.S. 15, 13 February 1946, Section 19 dan 27.

pribadi.¹³² Oleh karena itu, Sekretaris Jenderal diberikan hak untuk mengangkat imunitas tersebut jika dirasa menghambat proses penegakan keadilan.¹³³ Dalam hal tertangkap tangan sedang mencoba atau melakukan tindak pidana, maka Negara Penerima berhak untuk menangkap anggota Pasukan Perdamaian sesuai dengan pengaturan dalam Pasal 42 Model SOFA. Akan tetapi, Negara Penerima harus secepatnya mengembalikan orang tersebut kepada Pasukan Perdamaian di mana proses penegakan hukum selanjutnya dapat dimulai. Jika orang yang ditangkap adalah anggota bagian sipil Pasukan Perdamaian, maka Negara Penerima dan Special Representative/Commander bernegosiasi apakah proses pidana di Negara Penerima akan dilakukan.¹³⁴ Jika yang tertangkap adalah anggota kontingen militer dari Negara tertentu, maka pelaksanaan proses pidana akan dilaksanakan oleh Negara Pengirim yang terkait mengingat ia lah yang memiliki yurisdiksi pidana terhadap anggota kontingen militer tersebut berdasarkan Pasal 47 (b) Model SOFA.

Jika yang terjadi adalah klaim perdata, maka Special Representative/Commander akan terlebih dahulu menilai apakah klaim perdata tersebut berkaitan dengan tugas jabatan orang tersebut. Jika iya, maka proses hukum di Negara Penerima harus dihentikan, dan selanjutnya akan diselesaikan melalui sebuah *Standing Claim Commission*.¹³⁵ Jika tindakan yang mengakibatkan klaim perdata tidak berkaitan dengan tugas jabatan, maka proses hukum dapat diteruskan di Negara Penerima.¹³⁶

2.5.3 Proses Investigasi

¹³² *Ibid.*, Section 20 dan 23.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Model SOFA, *Loc. Cit.*, Pasal 47 (a).

¹³⁵ *Ibid.*, Pasal 49 (a) dan 51.

¹³⁶ *Ibid.*, Pasal 49 (b).

Dalam hal terjadi dugaan pelanggaran hukum pidana, Negara Penerima dapat melakukan investigasi dan interogasi awal terhadap anggota Pasukan Perdamaian PBB sesuai dengan pengaturan Pasal. 43 Model SOFA. Untuk selanjutnya, PBB dan Negara Penerima dapat bekerjasama untuk melakukan investigasi perihal pelanggaran hukum di mana keduanya memiliki kepentingan. Kerjasama tersebut meliputi pemeriksaan saksi, pemeriksaan barang bukti, serta pengambilalihan barang yang berkaitan dengan pelanggaran hukum.¹³⁷

Proses investigasi tahap awal oleh PBB akan dilakukan oleh tim penyidik yang dibentuk oleh Special Representative/Commander setelah menemukan dugaan adanya pelanggaran hukum yang termasuk pelanggaran serius (*serious misconduct*).¹³⁸ Tim penyidik ini bertugas untuk mencari fakta, mengumpulkan bukti, dan mengidentifikasi saksi-saksi. Jika setelah penyelidikan awal ternyata dugaan tersebut valid, maka langkah selanjutnya akan diambil. Jika tertuduh merupakan bagian sipil dari Pasukan Perdamaian, PBB dapat memutuskan repatriasi, atau pengangkatan imunitas. Jika tertuduh merupakan anggota kontingen militer nasional, maka informasi dugaan tersebut akan diberikan kepada Negara Pengirim untuk ditindaklanjuti.

Dalam Revisi Model Participation Agreement, investigasi oleh Negara Pengirim diatur secara mendetil. Disebutkan bahwa Negara Pengirim memiliki tanggung jawab utama untuk melakukan investigasi terhadap dugaan pelanggaran hukum oleh anggota kontingen nasionalnya.¹³⁹ Jika dalam 10 hari setelah diberikannya informasi penyelidikan awal Negara Pengirim tidak melakukan investigasi, maka Negara tersebut dianggap tidak mau atau tidak mampu (*unwilling or unable*) untuk melaksanakan investigasi tersebut. Oleh karena itu, PBB dapat kemudian melakukan investigasi lebih lanjut.¹⁴⁰ Jika

¹³⁷ *Ibid.*, Pasal 44.

¹³⁸ Military Directives, *Loc. Cit.*, Para. 11.

¹³⁹ Revised MoU, Pasal 7quarter.

¹⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 7quarter (3) a.

Negara Pengirim memutuskan untuk memulai investigasinya, maka PBB akan membantu secara penuh.

Investigasi lebih lanjut ini dilakukan dengan membentuk suatu *Board of Inquiry* yang bertugas mengumpulkan fakta, menganalisa sebab dan tanggung jawab terhadap pelanggaran hukum tersebut, serta memberikan rekomendasi langkah administratif apakah yang akan diambil.¹⁴¹ Board of Inquiry inilah yang dapat merekomendasikan repatriasi kepada Kantor Pusat PBB di New York. Komandan Pasukan Nasional tetap dapat mengambil keputusan mengenai investigasi sendiri selama investigasi oleh Board of Inquiry.

2.5.4 Proses Peradilan

Jika setelah proses investigasi ditemukan bukti permulaan yang cukup, maka kasus dapat diteruskan di Pengadilan. Bagi anggota bagian sipil Pasukan Perdamaian, proses peradilan ini dapat dilakukan di Negara Penerima atau di Negara asalnya. Sedangkan bagi anggota kontingen militer nasional, proses peradilan dilakukan di Negara Pengirim. Negara Pengirim kemudian melaporkan perkembangan proses peradilan tersebut kepada Sekretaris Jenderal.¹⁴²

Adapun jika terdapat masalah lain antara Negara Penerima dengan Pasukan Perdamaian, permasalahan tersebut dapat diselesaikan melalui arbitrase dengan tiga arbiter yang akan mengeluarkan keputusan final dan mengikat sesuai dengan aturan Pasal 53 Model SOFA.

¹⁴¹ Military Directives, *Loc. Cit.*, Para. 16.

¹⁴² Revised MoU, *Loc. Cit.*, Pasal 7sexiens.

BAB 3

**TINJAUAN HUKUM MENGENAI TANGGUNG JAWAB ATAS
PELANGGARAN HUKUM YANG DILAKUKAN OLEH ANGGOTA
PASUKAN PERDAMAIAN PBB**

Dalam pelaksanaan suatu misi, kerugian ataupun pelanggaran hukum yang dilakukan oleh anggota Pasukan Perdamaian hampir tidak terhindari. Seperti halnya dengan pelanggaran hukum lainnya, maka pelanggaran hukum yang dilakukan dalam lingkup misi PBB ini juga harus dipertanggungjawabkan. Pertanyaan mengenai tanggung jawab atas pelanggaran hukum ini semakin sering dijumpai seiring dengan meningkatnya jumlah misi PBB yang ditempatkan di seluruh belahan dunia.¹⁴³

Telah dijelaskan dalam Bab sebelumnya bahwa Operasi Perdamaian memiliki kompleksitas dalam pembentukan dan pelaksanaannya. Kompleksitas tersebut meliputi unsur pembentukan, struktur keanggotaan, serta permasalahan *command and control*.¹⁴⁴ Dalam hal ini, jika melihat unsur pembentukannya, Operasi Perdamaian adalah suatu organ tambahan PBB (*subsidiary organ*) yang dibentuk berdasarkan kewenangan-kewenangan Badan Utama PBB, yakni Dewan Keamanan, dan Majelis Umum dalam kasus tertentu. Oleh karena itu, pada dasarnya tindakan Pasukan Perdamaian menjadi tanggung jawab PBB. Dengan demikian, jika terjadi pelanggaran hukum, maka PBB akan memiliki tanggung jawab untuk memberikan reparasi, misalnya dalam bentuk kompensasi, kepada pihak yang menderita kerugian.¹⁴⁵ Dalam prakteknya, PBB pun telah menunjukkan pendapat hal sama mengenai perihal tanggung jawab tersebut ketika pada Tahun 1972 menyatakan bahwa:

¹⁴³ Zwanenburg, *Op. Cit.*, hal. 1.

¹⁴⁴ Leslie A. Benton dan Glenn T. Ware, "Haiti: A Case Study of the International Response and the Efficacy of Nongovernmental Organization In Crisis," *12 Emory Int'l L. Rev.* 851 (1998).

¹⁴⁵ Surat dari UN Legal Counsel to the Director of the UN Office of Legal Affairs ' Codification Division, dalam Official Records of the General Assembly, Fifty-ninth Session, Supplement No. 10 (A/59/10), hal. 112, para 5.

“The UN is prepared to accept financial liability where the damage is the result of action taken by agents of the United Nations in violation of the laws of war and the rules of international law.”¹⁴⁶

Akan tetapi, hal itu tidak berarti bahwa PBB akan selalu menjadi pihak yang bertanggungjawab atas pelanggaran hukum yang dilakukan oleh anggota Pasukan Perdamaian. Sebagaimana Professor Ian Brownlie menyatakan:

“There is no evidence of a presumption in law that the United Nations bears either an exclusive or a primary responsibility for the tortious acts of [its peacekeeping] forces. In practice the United Nations has accepted responsibility for the acts of its agents.”¹⁴⁷

Hal ini mengindikasikan bahwa terdapat kemungkinan bahwa pihak lainlah (selain PBB) yang memiliki tanggung jawab terhadap pelanggaran hukum yang dilakukan oleh anggota Pasukan Perdamaian tersebut. Perlu diperhatikan bahwa Pasukan Perdamaian tidak hanya beranggotakan staf dan personel yang dipekerjakan PBB, tetapi juga personel militer yang “dipinjamkan” oleh Negara Pengirim kepada PBB. Lantas apakah tanggung jawab dari Negara Pengirim mengingat adanya premis umum dalam hukum internasional bahwa tindakan *state agent* adalah tanggung jawab dari negaranya.¹⁴⁸ Belum lagi ditambah dengan isu *command and control* di mana ditemukan bahwa PBB memiliki kontrol secara keseluruhan terhadap Operasi Perdamaian, namun ternyata kontrol terhadap suatu kontingen militer tetap berada di bawah komandan kontingen tersebut. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa jika terjadi kerugian ataupun pelanggaran

¹⁴⁶ *M. v. Organisation des Nations Unies et l'État Belge*, 45 Int'l L. Rep. 446 (1972): 455. Pada kasus tersebut, PBB dituntut untuk membayar kompensasi pada warga Belgia yang menderita kerugian sebagai akibat tindakan militer Pasukan Perdamaian PBB di Kongo (ONUC). Adapun kerugian tersebut meliputi berbagai ganti rugi atas rumah-rumah yang hancur.

¹⁴⁷ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Ed. Ke-6, (London: Oxford University Press, 2003), hal. 665.

¹⁴⁸ Pasal 4 ILC Draft on State Responsibility seperti yang telah diputuskan oleh ICJ pada *Advisory Opinion on Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights* tahun 1999 ketika dinyatakan bahwa “According to a well-established rule of international law, the conduct of any organ of a State must be regarded as an act of that State. This rule ... is of a customary character. p. 87, para. 62,

hukum yang dilakukan oleh anggota Pasukan Perdamaian, maka permasalahan mengenai tanggung jawab terhadap tindakan tersebut biasanya melibatkan pilihan antara PBB dan Negara Pengirim.¹⁴⁹ Selain itu, individu pelaku pelanggaran juga dapat dimintakan tanggung jawab atas tindakannya tersebut secara perdata maupun pidana. Lantas apakah jika individu telah bertanggung jawab lantas PBB dan Negara Pengirim terlepas dari tanggung jawab terhadap tindakan tersebut? Kesemua pertimbangan di atas membuat masalah tanggung jawab atas tindakan Pasukan Perdamaian menjadi tidak seimbang yang dikira. Oleh karena itu, perlu dikaji secara mendalam mengenai pengaturan hukum internasional mengenai hal tanggung jawab tersebut.

3.1 KONSEP TANGGUNG JAWAB DALAM HUKUM INTERNASIONAL

Dalam hubungan yang bersifat internasional, seperti dalam hubungan-hubungan lainnya, pelanggaran kepentingan suatu subjek hukum oleh subjek hukum lainnya menciptakan tanggung jawab.¹⁵⁰ Tanggung jawab ini erat kaitannya dengan hak dan kewajiban yang dimiliki oleh subjek hukum dalam suatu sistem hukum tertentu, di mana pelanggaran hak dan kewajiban akan melahirkan tanggung jawab. Secara tradisional, hukum internasional menganggap bahwa hanya Negara lah yang merupakan entitas yang memiliki kapasitas untuk memiliki hak dan kewajiban dalam hukum internasional, dan karenanya merupakan subjek hukum internasional.¹⁵¹ Namun perlu diperhatikan bahwa dalam perkembangannya, konsep Tanggung Jawab dalam hukum internasional tidak hanya menyangkut Negara seiring dengan berkembangnya konsep mengenai subjek hukum internasional lainnya. Oppenheim menyatakan bahwa *“formerly states alone used to be the subjects of international law...international responsibility now also involves consideration of the position*

¹⁴⁹ Nigel D. White, “EU Operations and Private Military Contractors: Issues of Corporate and Institutional Responsibility,” *EJIL* 2008 19 (2008): 965.

¹⁵⁰ Ian Brownlie, *State Responsibility* (London: Oxford University Press, 1983), hal. 1.

¹⁵¹ Rosalyn Higgins, *Problem and Processes: International Law and How We Use It* (London: Clarendon Press, 1995), hal. 48.

of individuals and of international organizations.”¹⁵² Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa hukum internasional mengenal Individu, Negara, dan Organisasi Internasional sebagai subjek, dan dengan demikian juga mengenai adanya konsep Tanggung Jawab Individu, Tanggung Jawab Negara, dan Tanggung Jawab Organisasi Internasional.

Istilah “Tanggung Jawab” dalam konteks ini adalah tanggung jawab dalam artian sebagai suatu konsep hukum yang timbul dari adanya pelanggaran dari norma hukum yang mengikat, seperti halnya yang telah dirumuskan oleh Komisi Hukum Internasional (*International Law Commission-ILC*) dan bukan “Tanggung Jawab” dalam arti akuntabilitas, yang secara luas meliputi tanggung jawab hukum, politik, serta administratif.¹⁵³ Sebagai konsekuensi dari adanya tanggung jawab yang ditanggung oleh suatu subjek hukum internasional, maka ia harus memberikan reparasi dalam rangka “mengobati” kerugian atau kerusakan yang diderita akibat dari suatu pelanggaran hukum. Hukum internasional mengatur bahwa “*reparation must, as far as possible, wipe-out all the consequences of the illegal act and re-establish the situation which would, in all probability, have existed if that act had not been committed.*”¹⁵⁴ Menyangkut reparasi ini, terlihat bahwa sebenarnya sifat tanggung jawab dalam hukum internasional pada dasarnya memiliki karakter tanggung jawab perdata, dan bukan tanggung jawab pidana.¹⁵⁵ Sedangkan yang dapat memiliki tanggung jawab pidana adalah individu pelaku pelanggaran hukum tersebut, berdasarkan hukum nasional, ataupun hukum pidana internasional. Untuk pembahasan lebih lanjut mengenai tanggung jawab pada bab ini, perlu ditelaah lebih lanjut mengenai Tanggung Jawab Individu, Tanggung Jawab Negara, dan Tanggung Jawab Organisasi Internasional.

¹⁵² Oppenheim diedit oleh Sir Robert Jennings and Sir Arthur Watts, *International Law, Ninth Edition Volume 1* (London: Oxford University Press, 1992), hal. 500.

¹⁵³ Lihat Kerangka Konsepsional dan Penjelasan pada International Law Association, ‘Accountability of International Organisations’ (Final Report, Berlin 2004), hal. 5.

¹⁵⁴ *The Factory at Chorzow (Germany v. Poland) 1928 P.C.I.J. (ser. A) No. 17 (Sept. 13)*, para. 40.

¹⁵⁵ Ian Brownlie, *State Responsibility*, hal. 23.

3.1.1 Tanggung Jawab Individu

Individu sebagai bagian dari suatu Negara menjadi subjek dari hukum nasional Negara tersebut. Dengan demikian, segala tindakannya akan dinilai oleh hukum nasional yang ada, dan jika terjadi pelanggaran, maka ia dapat dipertanggungjawabkan menurut hukum nasional tersebut, yakni berupa tanggung jawab pidana ataupun tanggung jawab perdata. Biasanya, pelanggaran hukum yang dilakukan oleh individu bukanlah pelanggaran hukum internasional, melainkan pelanggaran hukum nasional ataupun aturan lain yang berlaku terhadapnya.

Perlu diperhatikan bahwa hukum internasional tidak secara langsung berlaku bagi individu mengingat individu tidak serta merta menjadi subjek dalam hukum internasional, jika tidak melalui Negara asalnya sebagai subjek hukum internasional.¹⁵⁶ Namun dalam perkembangannya, hukum internasional mulai melihat individu sebagai subjek. Hal ini berkaitan dengan banyaknya hak yang diberikan oleh hukum internasional, terutama mencakup hak asasi manusia, sehingga konsekuensi logis dari hak tersebut adalah adanya tanggung jawab atas pelanggaran hak oleh individu lainnya.¹⁵⁷

Meskipun hukum internasional tidak secara langsung berlaku bagi individu, namun hukum internasional mengenal pula suatu konsep Tanggung Jawab Individu. Hukum internasional menjadi berlaku terhadap individu dalam hal adanya konsep Tanggung Jawab Pidana yang berhubungan dengan tindakan-tindakan kriminal yang bertentangan dengan perdamaian dan kemanusiaan, misalnya saja genosida, kejahatan kemanusiaan, dan kejahatan perang.¹⁵⁸ Dalam hal adanya tindakan tersebut, maka individu dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan hukum-hukum internasional. Misalnya

¹⁵⁶ Elihu Lauterpacht, *International Law Reports* (New York: Cambridge University Press, 1985), hal. 190.

¹⁵⁷ Rosalyn Higgins, *Op. Cit.*, hal. 49. Higgins menyatakan bahwa individu merupakan partisipan dari hukum internasional, "*part and parcel of the fabric of international law*".

¹⁵⁸ Alexander Orakhelashvili, "The Position of the Individual in International Law," *31 Cal. W. Int'l L.J.* 241 (2001): 269. Adanya Tanggung Jawab Pidana individu ini telah diakui sejak masa Treaty of Versailles seperti yang diungkapkan oleh Hans Kelsen dalam *Principles of International Law* hal. 132.

saja, ketika diduga melakukan kejahatan terhadap kemanusiaan, maka individu tersebut dapat diadili berdasarkan hukum-hukum internasional tanpa melihat hukum domestik Negara asalnya.

Preseden pertama mengenai tanggung jawab individu berdasarkan hukum internasional ini dapat ditemukan dalam Pengadilan Nuremberg dan Tokyo setelah Perang Dunia ke-2. Pengadilan tersebut dibuat untuk menghukum para pelaku kejahatan perang yang merupakan warga negara Jerman dan Jepang. Contoh lain dari pengadilan tersebut adalah the International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia (ICTY), the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), serta International Criminal Court (ICC) di mana jenis pelanggaran hukum yang dapat diadili pun tidak hanya kejahatan perang, tetapi juga genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, dan agresi.¹⁵⁹ Institusi-institusi tersebut diberikan kewenangan untuk mengadili para individu yang menjadi tersangka dengan memakai hukum internasional, tanpa memberlakukan hukum domestik dari Negara di mana pelanggaran hukumnya terjadi.

Dalam konsep hukum pidana internasional, dikenal konsep tanggung jawab komando atau *command responsibility* di mana seorang pimpinan dapat dianggap bertanggung jawab atas tindakan pidana anak buahnya ketika pimpinan tersebut tidak melakukan apa yang seharusnya ia bisa untuk mencegah atau menghukum tindakan tersebut. Kurangnya tindakan pimpinan tersebut dianggap menghasilkan "*poorly trained and disciplined [subordinates who are] likely to have scant regard for the dictates of human rights or humanitarian law.*"¹⁶⁰

Dalam kaitannya dengan Tanggung Jawab Negara dalam hukum internasional, *International Law Commission* menyimpulkan bahwa konsep Tanggung Jawab Negara tidak menderogasi adanya tanggung jawab pribadi sebagai pelaku pelanggaran, walaupun pelanggaran hukumnya dapat

¹⁵⁹ S.C. Res. 827, U.N. SCOR, 48th Sess., 3217th mtg., U.N. Doc. S/RES/827 (1993); S.C. Res. 955, U.N. SCOR, 48th Sess., 3453rd mtg., U.N. Doc. S/RES/955 (1994); Rome Statute of the International Criminal Court, July 17, 1998, UN Doc. A/CONF.183/9.

¹⁶⁰ Steven R. Ratner dan Jason S. Abrams, *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law* (New York: Oxford University Press, 1997), hal. 128.

diatribusikan kepada entitas lainnya. Hal ini ditunjukkan dengan Pasal 58 ILC Draft on State Responsibility dan Pasal 63 ILC Draft on Responsibility of International Organization yang mengatur bahwa hal-hal yang diatur dalam Draft tersebut “*are without prejudice to any question of the individual responsibility under international law of any person acting on behalf of a State.*” Di sisi lain, adanya Tanggung Jawab Individu juga tidak membebaskan Tanggung Jawab subjek hukum lainnya, misalnya Negara maupun Organisasi Internasional. Prinsip ini dilatarbelakangi oleh argumentasi bahwa hukum internasional membedakan antara tindakan kriminal seseorang yang menjadi agent Negara dengan kegagalan suatu Negara untuk memenuhi tanggung jawab hukumnya. Meskipun keduanya berasal dari fakta yang sama, namun kewajiban yang dilanggarnya berbeda. Misalnya saja, dalam genosida, individunya melanggar hukum kriminal internasional sementara Negaranya melanggar kewajibannya untuk mencegah dan menghukum genosida.¹⁶¹

3.1.2 Tanggung Jawab Negara dan Tanggung Jawab Organisasi Internasional

Setelah membahas Tanggung Jawab Individu, pertanyaan selanjutnya adalah kapan suatu pelanggaran hukum yang dilakukan oleh individu bukan hanya menjadi tanggung jawab individu semata, tetapi dapat menjadi Tanggung Jawab Negara atau Organisasi Internasional. Dalam hukum internasional, jawaban untuk pertanyaan tersebut adalah ketika tindakan tersebut (1) dapat diatribusikan kepada Negara atau Organisasi Internasional yang dimaksud dan (2) merupakan tindakan yang melanggar kewajiban hukum internasional Negara atau Organisasi Internasional terkait.¹⁶² Jika

¹⁶¹ Thomas Franck, “Individual Criminal Liability and Collective Civil Responsibility: Do They Reinforce or Contradict One Another?” *Washington University Global Studies Law Review Vol 6* (2007): 570.

¹⁶² Pasal 2 dari ILC Draft on State Responsibility dan Pasal 3 ayat (2) dari ILC Draft on Responsibility of International Organization menyatakan bahwa *There is an internationally wrongful act of a State (or International Organization) when conduct consisting of an action or omission: (a) Is attributable to the State (or International Organization) under international law;*

kedua hal tersebut terpenuhi, maka Negara atau Organisasi Internasional tersebut dikatakan memiliki tanggung jawab internasional atas tindakan tersebut. Langkah selanjutnya adalah memberikan reparasi yang dapat berupa pengembalian ke keadaan semula jika dimungkinkan (*restitution*), atau jika tidak dimungkinkan maka memberikan kompensasi. Jika keduanya tidak dimungkinkan, maka reparasi yang diberikan adalah berupa pengakuan atau permintaan maaf atas pelanggaran tersebut (*satisfaction*).¹⁶³

3.1.2 Tanggung Jawab Negara

Hak-hak yang diberikan pada Negara dalam hukum internasional juga memberikan tanggung jawab Negara. Negara bertanggung jawab untuk pelanggaran dari kewajibannya, jika pelanggaran tersebut dapat diatribusikan ke dalam Negara tersebut. Suatu Negara bertanggung jawab untuk pelanggaran hukum internasional yang secara langsung dilakukannya, seperti pelanggaran suatu perjanjian atau pelanggaran kedaulatan wilayah Negara lain. Selain itu, Negara juga bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukan oleh organ atau *agent*-nya, oleh badan atau orang yang melaksanakan otoritas Pemerintahan, dan oleh orang-orang yang bertindak dengan petunjuk atau arahan dari Negara tersebut. Tanggung jawab ini tetap timbul walaupun organ atau badan yang dimaksud melebihi kewenangannya. Suatu Negara juga memiliki tanggung jawab secara internasional untuk aktivitas pribadi orang-orang yang kemudian diadopsi oleh Negara. Kesemuanya ini adalah prinsip-prinsip atribusi yang diatur dalam ILC Draft Articles on State Responsibility (DASR). Adapun elemen pelanggaran hukum internasional terjadi jika tindakan yang dipermasalahkan merupakan suatu pelanggaran dari kewajiban hukum internasional Negara tersebut. Kewajiban hukum internasional ini dapat dilihat dari Pasal 38 ayat (2) Statuta ICJ yang meliputi perjanjian yang dibuatnya, hukum kebiasaan internasional, serta prinsip-prinsip umum dalam hukum internasional.¹⁶⁴

and (b) Constitutes a breach of an international obligation of the State (or International Organization).

¹⁶³ ILC Draft on State Responsibility, Pasal 31; ILC Draft on Responsibility of International Organization, Pasal 34.

Dalam perjalanan perumusannya, DASR telah diadopsi oleh Majelis Umum PBB pada Tahun 2001 melalui Resolusi Nomor 56/83 dan kemudian disarankan untuk diajukan kepada Negara Anggota.¹⁶⁵ DASR merupakan upaya kodifikasi hukum kebiasaan serta prinsip umum hukum internasional mengenai Tanggung Jawab Negara.¹⁶⁶ Sebagai Draft Articles yang sudah selesai, DASR memiliki kekuatan yang persuasif untuk digunakan dalam pertimbangan hukum dalam suatu kasus. ICJ telah beberapa kali menggunakan pengaturan DASR dalam pertimbangan hukumnya dan menyatakannya sebagai cerminan dari hukum kebiasaan internasional yang berlaku, terutama mengenai prinsip-prinsip atribusi dan dasar pembenar.¹⁶⁷

DASR terbagi menjadi empat bagian yang masing-masing terdiri dari beberapa bab, yakni:

- a. Internationally Wrongful Acts of A State (General Principles, Attribution of Conduct to A State, Breach on an International Obligation, Responsibility of A State in Connection with the Act of another State, Circumstances Precluding Wrongfulness)
- b. Content of the international responsibility of a State (General Principles, Reparation for Injury, Serious Breaches of Obligations under Peremptory Norms of General International Law)
- c. The Implementation of the International Responsibility of a State (Invocation of the Responsibility of A State, Countermeasures)
- d. General Provisions

3.1.3 Tanggung Jawab Organisasi Internasional

¹⁶⁴ Akehurst, *A Modern Introduction to International Law, Edisi ke-7* (New York: Routledge, 1997), hal. 290.

¹⁶⁵ United Nations General Assembly, Resolution Number 56/83 of 12 December 2001; United Nations General Assembly, Resolution Number 59/35 of 2 December 2004.

¹⁶⁶ Akehurst, *Op. Cit.*, hal. 254.

¹⁶⁷ *Gabcikovo-Nagymaros Case* (Hungary v. Slovakia), ICJ Reports 1997; Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights (Advisory Opinion), ICJ Rep 62 1999; *Illegality of Nuclear Weapon* (Australia v. France), ICJ Reports 2001; *Certain Military Activities Case* (DRC v. Uganda), ICJ Reports 2005; *Genocide Case* (Bosnia Herzegovina v. Serbia Montenegro), ICJ Reports 2007.

Suatu Organisasi yang hanya berfungsi mendiskusikan permasalahan dan memberikan rekomendasi secara umum tidak dapat melakukan pelanggaran terhadap hukum internasional. Akan tetapi, suatu Organisasi yang operasional, memiliki misi di lapangan, dan melaksanakan berbagai fungsi seperti *peacekeeping* dan *peacebuilding* akan terikat dengan aturan-aturan umum hukum internasional.¹⁶⁸ Terlebih lagi, ketika suatu Organisasi dapat melaksanakan kewenangan dan fungsi yang luas, Organisasi tersebut akan mendapatkan berbagai kewajiban menurut hukum internasional sehubungan dengan fungsinya tersebut, dan dengan demikian, pertanyaan mengenai pelanggaran hukum pun akan semakin sering dijumpai.¹⁶⁹

Pada Tahun 1949, ICJ telah mengakui bahwa PBB sebagai Organisasi Internasional merupakan subjek hukum internasional.¹⁷⁰ Pengakuan dari ICJ tersebut menjadi awal kapasitas Organisasi Internasional untuk tidak hanya memiliki hak, tetapi juga memiliki kewajiban berdasarkan hukum internasional. Hal ini dinyatakan kembali pada Tahun 1980 ketika ICJ berpendapat bahwa Organisasi Internasional, sebagai konsekuensi kapasitasnya sebagai subjek hukum internasional, terikat pada kewajiban yang dimilikinya berdasarkan konstitusi atau aturan organisasinya, perjanjian yang dibuatnya, hukum kebiasaan internasional, prinsip-prinsip umum dalam hukum internasional, serta kewajiban yang timbul dari tindakan-tindakan unilateralnya.¹⁷¹ Kewajiban hukum tersebut termasuk hal-hal yang diatur dalam hukum hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional.¹⁷²

¹⁶⁸ A. Orakelashvili, *Peremptory Norms in International Law* (New York: Oxford University Press, 2006), hal. 114.

¹⁶⁹ ILC Report on the Work of its Fifty-Fourth Session, UN Doc. A/57/10 (2002), para. 15.

¹⁷⁰ *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Rep 1949.

¹⁷¹ “International organizations are subjects of international law and, as such, bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions or under international agreements to which they are parties.” *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt* (Advisory Opinion), ICJ 1980, para. 89-90; J. Klabbbers, *An Introduction to International Institutional Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), hal. 310.

Pengakuan terhadap kewajiban hukum Organisasi Internasional ini mengindikasikan suatu pengakuan terhadap adanya konsep Tanggung Jawab Organisasi Internasional terhadap tindakan yang melanggar kewajiban hukumnya tersebut. ICJ pada Tahun 1999 kemudian mengakui adanya tanggung jawab tersebut saat menyatakan bahwa imunitas dari proses hukum yang dimiliki oleh Organisasi Internasional tidak membebaskannya dari tanggung jawab terhadap pelanggaran hukum yang dilakukannya.¹⁷³

Suatu Organisasi Internasional secara fisik tidak dapat melakukan suatu tindakan tertentu. Oleh karena itu, ia bertindak melalui individu-individu yang melaksanakan tugas dan fungsinya.¹⁷⁴ Individu-individu inilah yang dapat melakukan tindakan serta pelanggaran hukum dalam menjalankan fungsinya sebagai bagian dari Organisasi Internasional tersebut. Untuk menjamin adanya tanggung jawab atas suatu pelanggaran, maka terdapat konsep atribusi dalam hukum internasional yang dapat membuat suatu Organisasi Internasional bertanggungjawab atas pelanggaran yang dilakukan oleh individu-individu yang menjalankan fungsinya tersebut. Perihal pengaturan mengenai Tanggung Jawab Organisasi Internasional termasuk atribusi tersebut, ILC melakukan suatu upaya kodifikasi hukum yang diwujudkan dalam suatu ILC Draft Articles on Responsibility of International Organization (DARIO).

Penyusunan Draft ini dilatarbelakangi oleh makin maraknya pertanyaan mengenai tanggung jawab Organisasi Internasional seiring dengan semakin banyaknya Organisasi Internasional serta semakin beragam pula kegiatannya. Sebagai respon atas hal tersebut, pada Tahun 2001, Majelis Umum PBB meminta ILC untuk memulai pengkodifikasian dan pembuatan suatu draft peraturan mengenai Tanggung Jawab Organisasi Internasional.¹⁷⁵ Kemudian ILC menunjuk Giorgio Gaja sebagai *Special Rapporteur* yang akan bekerja

¹⁷² M. Hirsch, *Responsibility of International Organization towards Third Party: Some Basic Principles* (The Hague: Martinus Nijhoff Publisher, 1995), hal. 31.

¹⁷³ *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Advisory Opinion [1999] ICJ Rep 62, para. 88.

¹⁷⁴ M. Hirsch, *Op. Cit.*, hal. 61.

¹⁷⁵ United Nations General Assembly, Resolution No. 56/82 of 12 December 2001, para. 8.

dengan Kelompok Kerja untuk mempersiapkan draft peraturan tersebut. Sampai bulan Juni 2009, ILC telah menyelesaikan pembacaan pertama terhadap usulan DARIO dan kemudian berhasil menyimpulkan 64 Pasal DARIO yang terbagi menjadi empat bagian yang masing-masing terdiri dari beberapa bab, yakni:

- a. Internationally Wrongful Acts of an International Organization (Introduction, Attribution of Conduct to A State, Breach on an International Obligation, Responsibility of an International Organization in Connection with the Act of a State or another Organization, Circumstances Precluding Wrongfulness, Responsibility of a State in Connection with the Act of an International Organization)
- b. Content of the international responsibility of an International Organization (General Principles, Reparation for Injury, Serious Breaches of Obligations under Peremptory Norms of General International Law)
- c. The Implementation of the International Responsibility of an International Organization (Invocation of the Responsibility of an International Organization, Countermeasures)
- d. General Provisions

Bagian-bagian dari DARIO tersebut menunjukkan kesamaan dengan rumusan bagian-bagian ILC Draft on State Responsibility. Hal ini wajar ditemui mengingat proses kodifikasi DARIO dimulai dengan penyusunan suatu pengaturan yang menggunakan Draft pengaturan mengenai Tanggung Jawab Negara sebagai model sebagaimana pernyataan ILC bahwa *“they should be regarded as a source of inspiration, whether or not analogous solutions are justified with regard to international organizations”*.¹⁷⁶ Selain itu, telah terdapat suatu anggapan umum bahwa prinsip hukum kebiasaan internasional yang mengatur mengenai Tanggung Jawab Negara juga berlaku dalam menentukan Tanggung Jawab Organisasi Internasional.¹⁷⁷ Arechaga menyatakan bahwa:

¹⁷⁶ International Law Commission, ILC Report on the Work of its Fifty-Fourth Session, UN Doc. A/57/10 (2002), para. 232.

*...there is a general presumption that the principles concerning international responsibility in inter-state relations apply mutatis mutandis though certain modifications are a necessary consequence of the inherent character of such in such institutions...*¹⁷⁸

Pernyataan di atas dapat menjadi jawaban dari adanya kekhawatiran mengenai aplikasi DARIO ini mengingat belum finalnya perumusan DARIO tersebut. Hal ini membuat DARIO berbeda dari ILC Draft on State Responsibility yang sudah diadopsi oleh Majelis Umum dan beberapa Pasalnya telah dipakai dalam pertimbangan hukum ICJ. DARIO masih harus melalui pembacaan kedua yang akan mulai dilakukan oleh ILC Agustus 2009 ini.¹⁷⁹ Dalam keadaan yang demikian, ada keraguan mengenai dapat dipakai atau tidaknya pengaturan dalam DARIO ini dalam memutuskan suatu permasalahan hukum.¹⁸⁰ Perlu diperhatikan bahwa pengaturan DARIO juga telah disebutkan dalam pertimbangan hukum beberapa kasus European Court of Human Rights, House of Lords Inggris, dan District Court of The Hague.¹⁸¹

3.2 TANGGUNG JAWAB ATAS PELANGGARAN HUKUM OLEH ANGGOTA PASUKAN PERDAMAIAN

Pada dasarnya, PBB akan bertanggung jawab atas tindakan seluruh komponen keanggotaan Pasukan Perdamaian dalam melaksanakan tugasnya

¹⁷⁷ B. Amrallah, "The International Responsibility of the United Nations for Activities Carried out by U.N. Peace-keeping Forces," 32 *Revue Egyptienne de droit international* 57 (1976):70; M. Shaw, *International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), hal. 1200.

¹⁷⁸ J. D Arechaga, "International Responsibility" dalam *Manual of Public International Law*, Diedit oleh M. Sorensen (Oxford: Hart Publishing, 1996), hal. 595.

¹⁷⁹ Wawancara dengan Anggota ILC, Bapak Nugroho Wisnumurti, Tanggal 29 Juni 2009.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Kasumaj v. Greece*, App. No. 6974/05 (Eur. Ct. H.R. July 5, 2007); *Gajic v. Germany*, App. No. 31446/02 (Eur. Ct. H.R. Aug. 28, 2007); *Beric v. Bosnia and Herzegovina*, App. No. 36357/04 (Eur. Ct. H.R. Oct. 16, 2007); *R (on the application of Al-Jedda) (FC) v. Secretary of State for Defence*, [2007] UKHL 58; *Behrami v. France*, App. No. 71412/01, *Saramati v. France, Germany, and Norway*, App. No. 78166/01, 45 Eur. H.R. Rep. (Summaries & Extracts) 85, 85 (2007); Giorgio Gaja, "Seventh Report on Responsibility of International Organization," June 2009, A/CN.4/610.

(*official function/official duties*).¹⁸² Sebagaimana dikatakan oleh Hans Corell, penasihat hukum PBB, "*an act of a peacekeeping force is, in principle, imputable to the Organization, and if committed in violation of an international obligation entails the international responsibility of the Organization and its liability in compensation.*"¹⁸³ Hal ini didasari oleh status Operasi Perdamaian sebagai organ tambahan dari PBB, dan dengan demikian akan menjadi tanggung jawab PBB. Akan tetapi, permasalahan kemudian timbul jika tindakan yang dipermasalahkan merupakan suatu tindakan yang melanggar hukum dan tidak berkaitan dengan tugas resmi suatu misi. Akan menjadi tidak adil jika PBB harus memikul tanggung jawab tersebut tanpa dasar lain yang dapat menjadi penjabar, seperti tidak adanya dasar atribusi yang terpenuhi. Oleh karena itu, perlu dilakukan penelaahan lebih lanjut mengenai kemungkinan atribusi tindakan tersebut.

Dalam kaitannya dengan tindakan *military personnel*, maka terdapat pihak lain selain individu terkait dan PBB yang mungkin dapat diberikan tanggung jawab. Pihak tersebut adalah Negara Pengirim yang masih memiliki kewenangan kontrol tertentu atas anggota kontingen militernya. Meskipun PBB secara umum telah menerima tanggung jawab atas tindakan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh anggota pasukan yang bertindak dalam kontrolnya, namun premis tersebut dapat dibantah jika dapat dibuktikan bahwa individu terkait bertindak atas nama Negara Pengirim.¹⁸⁴ Sebagaimana yang telah dikatakan oleh Sekretaris Jenderal, tanggung jawab PBB untuk tindakan kekerasan dari suatu Pasukan Perdamaian didasari oleh asumsi bahwa tindakan tersebut berada di bawah *command and control* PBB, dengan catatan bahwa asumsi tersebut masih dapat dibantah.¹⁸⁵

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa masalah pertanggungjawaban atas pelanggaran hukum atau kerugian yang ditimbulkan oleh anggota Pasukan Perdamaian akan melibatkan unsur atribusi serta kontrol.

¹⁸² Zwanenburg, *Op. Cit.*, hal. 103.

¹⁸³ Giorgio Gaja, Second Report on Responsibility of International Organizations, U.N. Doc. A/CN.4/541 (Apr. 2, 2004) (mengutip Surat dari Hans Corell, U.N. Legal Counsel, to Vaclav Mikulka, Dir. of the Codification Div. (Feb. 3, 2004)), hal. 36.

¹⁸⁴ Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), hal. 242.

¹⁸⁵ Zwanenburg, *Op. Cit.*, hal. 103.

Untuk mendapat pemahaman lebih lanjut, perlu dilakukan penelaahan terhadap peraturan yang terkait dengan Pasukan Perdamaian tersebut.

3.2.1 Tanggung Jawab Menurut SOFA dan Participation Agreement

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa SOFA merupakan perjanjian antara PBB dan Negara Penerima dalam pengiriman suatu Pasukan Perdamaian. Sedangkan Participation Agreement merupakan perjanjian antara PBB dengan Negara Pengirim kontingen militer dalam Pasukan Perdamaian tersebut. Mengingat pentingnya kedua dokumen ini dalam pelaksanaan suatu Pasukan Perdamaian, maka perlu ditelaah dalam pasal-pasalnya perihal pengaturan mengenai tanggung jawab atas pelanggaran hukum yang mungkin dilakukan oleh anggota Pasukan Perdamaian. Perlu diperhatikan bahwa Participation Agreement hanya memiliki pengaruh terhadap pertanggungjawaban tindakan *military personnel* yang “dipinjamkan” oleh Negara Pengirim, tidak terhadap tindakan *civilian personnel*.

(i) Tanggung Jawab Individu

Pengaturan dalam SOFA dan Participation Agreement tidak secara spesifik menyebutkan pertanggungjawaban pribadi anggota Pasukan Perdamaian. Namun, terdapat beberapa pengaturan perihal mekanisme yang harus dijalankan dalam rangka menjawab pertanyaan perihal pertanggungjawaban perdata dan pidana yang melibatkan individu dalam Pasukan Perdamaian. Mekanisme tersebut dapat menjadi indikasi bahwa memang terdapat Tanggung Jawab Individu dalam lingkup Pasukan Perdamaian.

Pasal 47 Model SOFA mengatur perihal tindak pidana yang dilakukan oleh anggota Pasukan Perdamaian dengan dua cara:

- a. Jika individu yang diduga melakukan tindak pidana adalah *civilian personnel*, maka Special Representative/Commander akan melakukan penyelidikan awal dan kemudian bersepakat dengan Negara Penerima apakah proses peradilan pidana dapat dilakukan terhadapnya. Dalam hal disepakati akan dilakukan peradilan di Negara Penerima, maka imunitas individu tersebut akan dicabut oleh Sekretaris Jenderal sebagaimana yang telah ditentukan dalam Konvensi Imunitas PBB.

Pilihan lain yang dapat disepakati adalah untuk merepatriasi individu tersebut ke Negara asalnya dan kemudian meminta Negara asal untuk melaksanakan proses peradilan pidana terhadapnya. Dalam hal tidak terjadi kesepakatan antara Special Representative/Commander dan Negara Penerima, maka dapat diselesaikan melalui arbitrase sesuai Pasal 53 Model SOFA.

- b. Jika individu yang diduga melakukan tindak pidana adalah *military personnel*, maka pertanggungjawaban pidananya akan dilaksanakan oleh Negara Pengirim melalui suatu proses peradilan pidana.

Perihal tanggung jawab perdata, Pasal 49 Model SOFA mengindikasikan adanya Tanggung Jawab Individu terhadap pelanggaran hukum yang mengakibatkan klaim perdata dalam hal tindakan tersebut bukan termasuk tugas resminya (*official function/official duties*). Jika hal yang demikian terjadi, maka individu tersebut dapat diproses dalam sistem peradilan di Negara Penerima. Akan tetapi, jika klaim perdata tersebut berasal dari tindakan yang termasuk tugas resmi seseorang (*official function/official duties*), maka tidak ada Tanggung Jawab Individu, melainkan menjadi Tanggung Jawab PBB dan dapat diselesaikan melalui mekanisme yang ada dalam Pasal 51 Model SOFA berupa *standing claim Commission*.

(ii) *Tanggung Jawab PBB*

PBB telah mengakui bahwa ia memiliki tanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan oleh anggota Pasukan Perdamaian dalam menjalankan tugasnya. Sejalan dengan Section 29 Konvensi Imunitas PBB, PBB telah merumuskan Pasal 51 dalam Model SOFA yang menyediakan mekanisme *standing claim commission* untuk menangani klaim untuk kerugian yang disebabkan oleh anggota Pasukan Perdamaian dalam menjalankan tugas resminya meskipun imunitas PBB dan anggotanya tidak memungkinkan adanya peradilan dari Pengadilan lokal.¹⁸⁶ Adanya mekanisme penyelesaian sengketa perdata dan adanya

¹⁸⁶ Section 29 Konvensi Imunitas PBB berbunyi “*The United Nations shall make provisions for appropriate modes of settlement of: (a) Disputes arising out of contracts or other disputes of a private law character to which the United Nations is a party; (b) Disputes involving*

praktek penyelesaian sengketa pihak ketiga membuktikan adanya pengakuan dari pihak PBB bahwa tanggung jawab atas kerugian yang disebabkan oleh anggota Pasukan Perdamaian di saat menjalankan tugas resminya (*official function/official duties*) ada pada pihak PBB.¹⁸⁷

Sedangkan dalam Participation Agreement antara PBB dan Negara Pengirim, perihal tanggung jawab ini terdapat dalam klausul yang menyatakan bahwa PBB akan bertanggungjawab terhadap pihak ketiga atas “*the loss or damage to their property, or death or personal injury, was caused by the personnel or equipment provided by the Government in the performance of services or any other activity or operation under this MOU.*”¹⁸⁸ Perlu diperhatikan bahwa penekanan dari Tanggung Jawab PBB adalah terhadap klaim yang berasal dari tindakan yang termasuk tugas resmi dari personel terkait. Perihal pelanggaran hukum lainnya, kedua dokumen ini tidak mengatur mengenai pertanggungjawaban oleh PBB. Yang diatur adalah mengenai penegakan hukum atas pelaku pelanggaran hukum tersebut, di mana PBB memiliki tanggung jawab untuk bekerjasama dengan Negara Penerima dalam melakukan investigasi (Pasal 44 Model SOFA).

(iii) Tanggung Jawab Negara Pengirim

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, Negara Pengirim merupakan salah satu pemain penting dalam pembentukan suatu Operasi Perdamaian, mengingat kontribusinya dalam keanggotaan Pasukan Perdamaian. Keterlibatan Negara Pengirim dalam pelaksanaan kegiatan Pasukan Perdamaian juga sangat besar mengingat bahwa anggota kontingen militer yang “dipinjamkan” terhadap PBB tetaplah merupakan pejabat negara

any official of the United Nations who by reason of his official position enjoys immunity, if immunity has not been waived by the Secretary-General.”

¹⁸⁷ Report of the Secretary General on the Financing of the UN Protection Force, the UN Confidence Restoration Operation in Croatia, the UN Preventive Deployment Force and the UN Peace Forces headquarters; Administrative and budgetary aspects of the financing of the UN peacekeeping operations: financing of the UN peacekeeping operations of 20 September 1996, UN Doc. A/51/389, para. 6-8.

¹⁸⁸The Model Participation Agreement (A/50/995, annex; A/51/967, annex), Pasal 9.

(*state organ*) bagi Negara Pengirim tersebut. Hal ini dapat berarti bahwa akan selalu ada kemungkinan bahwa Negara Pengirim melaksanakan kekuasaannya atas para anggota militernya, dan dengan demikian memungkinkannya untuk menjadi salah satu pihak yang memiliki tanggung jawab atas tindakan anggota militernya dalam lingkup PBB.

Dalam Participation Agreement, dalam klausul yang mengatur mengenai tanggung jawab atas kerugian yang diakibatkan oleh tindakan anggota Pasukan Perdamaian PBB, dinyatakan pula bahwa “*if the loss, damage, death or injury arose from gross negligence or willful misconduct of the personnel provided by the Government, the Government will be liable for such claims.*”¹⁸⁹ Hal ini berkaitan dengan adanya kewenangan Negara Pengirim untuk mendisiplinkan dan memelihara kedisiplinan tingkah laku anggota kontingen militernya, serta fakta bahwa tindakan yang mengakibatkan kerugian tidaklah berkaitan dengan tugas resmi dari PBB, melainkan karena kelalaian atau ketidakdisiplinan atau pelanggaran hukum oleh individu tersebut.

Selain itu, Participation Agreement, sebagaimana dengan Model SOFA, juga mengatur bahwa Negara Pengirim memiliki kewenangan eksklusif untuk melaksanakan yurisdiksi kriminal terhadap anggota kontingen militernya.¹⁹⁰ Dengan demikian, Negara Pengirim merupakan satu-satunya pihak yang dapat melaksanakan penghukuman terhadap pelanggaran hukum pidana yang dilakukan oleh anggota kontingen militer dalam Pasukan Perdamaian. Dengan adanya kewenangan eksklusif ini, hukum internasional memberikan kewajiban bagi Negara untuk melakukan *due diligence* dalam hal pelanggaran hak asasi manusia. Kewajiban *due diligence* ini meliputi kewajiban untuk mencegah, menginvestigasi, dan menghukum pelanggaran hak asasi. Kewajiban ini telah diakui dalam hukum internasional seperti yang dinyatakan dalam putusan Velasquez Rodriguez case oleh Inter-American Court of Human Rights:

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ Revised MoU, Pasal 7quinquies.

*“...the State has a legal duty to take reasonable steps to prevent human rights violations and to use the means at its disposal to carry out a serious investigation of violations committed within its jurisdiction, to identify those responsible, to impose the appropriate punishment, and to ensure the victim adequate compensation.”*¹⁹¹

Dalam kasus tersebut, Inter-American Court of Human Rights memutuskan bahwa Pemerintah Honduras bersalah karena telah gagal melaksanakan kewajibannya untuk melakukan investigasi yang efektif dan menghukum pelaku penghilangan paksa Mr. Velasquez walaupun saksi kunci dan petunjuk-petunjuk telah jelas diberikan. Oleh karena itu, Pemerintah Honduras diwajibkan untuk membayar kompensasi atas hilangnya Mr. Velasquez kepada keluarganya sebagai pihak penuntut.

Adapun alasan dari adanya kewajiban *due diligence* untuk mencegah, menginvestigasi, dan menghukum adalah bahwa *“...such measures fall within the normal exercise of governmental inherent powers -as a public authority-...”*¹⁹² Jika Negara gagal melaksanakan kewenangannya tersebut, maka ia juga dianggap telah gagal sebagai sebuah lembaga otoritas publik, dan dengan demikian dapat dipertanggungjawabkan. ICJ juga telah mengakui prinsip ini melalui berbagai putusannya, diantaranya dalam kasus *United States Diplomatic and Consular Staff case* di mana Iran dianggap bertanggung jawab atas dasar kegagalannya untuk melakukan berbagai tindakan yang dapat mencegah atau menghentikan pendudukan dan penyanderaan Kedutaan Besar Amerika Serikat di Tehran, dan kemudian tidak menghukum pihak-pihak terkait.¹⁹³

¹⁹¹ *Velásquez Rodríguez Case*, 4 Inter-Am. C.H.R. (ser. C), (1988) para. 174.

¹⁹² *Asian Agricultural Products, Ltd. v. Sri Lanka*, ICSID Tribunal (1991), 30 ILM 577, par. 77.

¹⁹³ *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States v. Iran)*, ICJ Rep 180., hal. 31-33, para. 63-68; Lihat juga *the Corfu Channel Case*, ICJ Rep 1949 , hal. 4, para. 22-23.

Dalam konteks Operasi Perdamaian, telah dijelaskan sebelumnya bahwa jika terdapat bukti permulaan yang cukup bahwa seorang anggota kontingen militer melakukan pelanggaran hukum, maka PBB akan memberikan informasi penyelidikan awal kepada Negara Pengirim untuk ditindaklanjuti.¹⁹⁴ Apabila Negara Pengirim kemudian tidak menindaklanjuti, maka terdapat kemungkinan bahwa ia dapat dinyatakan gagal untuk melaksanakan kewajiban *due diligence*, dan dengan demikian dapat dipertanggungjawabkan.

3.2.2 Tanggung Jawab Menurut Teori Atribusi dalam ILC Draft on Responsibility of International Organization (DARIO)

DARIO mengatur mengenai prinsip-prinsip atribusi tindakan terhadap Organisasi Internasional. Seperti telah disebutkan sebelumnya, prinsip-prinsip atribusi dalam DARIO memiliki kesamaan dengan prinsip atribusi yang diatur di dalam DASR, yang merupakan cerminan dari hukum kebiasaan internasional. Dalam pengaplikasian prinsip-prinsip DARIO tersebut, maka penjelasan mengenai atribusi dalam DASR pun dapat sekiranya dipakai.¹⁹⁵ Adapun dalam konteks Pasukan Perdamaian, prinsip atribusi yang relevan dalam DARIO adalah (1) Teori Atribusi Langsung, yang akan menentukan tanggung jawab terhadap tindakan *civilian personnel*, (2) Teori Efektif Kontrol, yang akan menentukan tanggung jawab atas tindakan *military personnel*, dan (3) Teori *Ultra Vires*, yang akan menentukan tindakan *civilian* dan *military personnel* yang di luar kewenangan. Perlu diperhatikan bahwa penggunaan teori atribusi ini tergantung kasus per kasus.

(i) Atribusi Langsung

Pasal 4 ILC Draft mengatur mengenai prinsip umum dalam mengatribusikan suatu tindakan kepada Organisasi Internasional. Disebutkan bahwa tindakan *organ* atau *agent* dari suatu Organisasi Internasional saat melaksanakan fungsinya dianggap sebagai tindakan Organisasi tersebut tanpa memperdulikan posisi *organ* atau *agent*

¹⁹⁴ Lihat Bab 2, hal. 50-51.

¹⁹⁵ Wawancara dengan Anggota ILC, Bapak Nugroho Wisnumurti, Tanggal 29 Juni 2009.

tersebut.¹⁹⁶ Istilah *organ* meliputi semua badan yang dimiliki oleh organisasi tersebut, sedangkan yang dimaksud dengan *agent* meliputi *officials and other persons or entities through whom the organization acts*.¹⁹⁷ Kriteria *organ* dan *agent* ini ditentukan oleh peraturan Organisasi tersebut.¹⁹⁸

Dalam hal Operasi Perdamaian, PBB biasanya memberikan suatu status sebagai *subsidiary organ* berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh Pasal 7 ayat (2) Piagam PBB.¹⁹⁹ Oleh karena itu, berdasarkan Pasal ini, maka tindakan yang dilakukan oleh suatu Pasukan Perdamaian sebagai suatu lembaga akan diatribusikan kepada PBB. Adapun tindakan para anggota (UN Officials, Experts on Mission, dan UN Volunteer) dari Pasukan Perdamaian juga dapat diatribusikan kepada PBB mengingat bahwa mereka dapat dikategorikan sebagai *agent* PBB.

Dalam Bab sebelumnya, telah dijelaskan bahwa struktur keanggotaan suatu Pasukan Perdamaian meliputi UN Officials, Experts on Mission (UN Civilian Police dan UN Military Observer), UN Volunteer, dan Military Members of National Contingent.²⁰⁰ Telah dijelaskan pula bahwa UN Officials dan Expert on Mission merupakan *agent* dari PBB. Perlu diperhatikan bahwa UN Officials and Expert on Mission menandatangani suatu perjanjian kepegawaian dengan PBB yang menspesifikasikan fungsi mereka masing-masing dalam suatu Operasi Perdamaian. Adapun UN Volunteer (Sukarelawan PBB) tidak terikat dengan perjanjian kepegawaian PBB, namun terikat pada suatu perjanjian

¹⁹⁶ *The conduct of an organ or agent of an international organization in the performance of functions of that organ or agent shall be considered as an act of that organization under international law whatever position the organ or agent holds in respect of the organization.*

¹⁹⁷ DARIO, Pasal 4 ayat (2).

¹⁹⁸ DARIO, Pasal 4 ayat (3).

¹⁹⁹ Mengatur bahwa selain *Principal Organs*, PBB juga memiliki *Subsidiary Organ*. Pasal 7 ayat (2) berbunyi “*Such subsidiary organs as may be found necessary may be established in accordance with the present Charter*”.

²⁰⁰ Lihat Bab 2 Hal. 30-33.

terpisah, yakni the U.N. Volunteer Conditions of Service and Rules of Conduct.²⁰¹ Meskipun tidak terikat pada perjanjian kepegawaian PBB, tetapi UN Volunteer tetap dianggap sebagai *agent* PBB mengingat pendapat ICJ pada *Reparation for Injuries case* yang menyatakan bahwa:

*“The Court understands the word ‘agent’ in the most liberal sense, that is to say, any person who, whether a paid official or not, and whether permanently employed or not, has been charged by an organ of the organization with carrying out, or helping to carry out, one of its functions - in short, any person through whom it acts.”*²⁰²

Bagian terakhir dari Pasukan Perdamaian adalah Members of National Military Contingent yang merupakan bagian dari angkatan bersenjata suatu Negara, dan dengan demikian merupakan *state organ*.²⁰³ Dengan demikian, tidak dapat dikatakan sepenuhnya bahwa anggota kontingen militer tersebut bekerja bagi PBB, dan tidak dapat dikatakan sebagai *agent* PBB. Adapun pengaturan mengenai anggota kontingen militer ini akan diatur dalam Pasal 5 mengenai tindakan organ negara yang dipinjamkan pada PBB.

Berkaitan dengan objek tindakan yang diatribusikan, Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa tindakan yang akan diatribusikan kepada Organisasi Internasional adalah tindakan yang dilaksanakan dalam rangka melaksanakan fungsi dari *organ* atau *agent* tersebut seperti yang telah diberikan oleh Organisasi kepadanya. Hal ini berarti bahwa tindakan yang sifatnya bersifat pribadi (*private act*) tidak secara otomatis dapat diatribusikan kepada Organisasi, dan tidak termasuk lingkup Pasal ini.²⁰⁴ Adapun perihal atribusi tindakan pribadi tersebut diatur dalam Pasal 6 dalam lingkup tindakan *ultra vires*.

²⁰¹ U.N. Volunteers Handbook 8, <http://www.unvolunteers.org/volunteers/safety/unvh.pdf>.

²⁰² *Reparation for Injuries, Loc. Cit.*, p. 174 at p. 177.

²⁰³ ICRC, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (Geneva: Martinus Nijhoff, 1987), para. 1053–1054.

²⁰⁴ Commentary to Article 4 DARIO, para. 7.

(ii) *Teori Effective Control*

Pasal 5 ILC Draft mengatur mengenai *Conduct of organs or agents placed at the disposal of an international organization by a State or another international organization*. Ketika suatu *organ* atau *agent* negara “dipinjamkan” pada suatu Organisasi Internasional, *organ* atau *agent* tersebut dapat secara penuh dipinjamkan pada Organisasi tersebut, dan dengan demikian, tindakannya akan diatribusikan pada Organisasi Internasional tersebut sesuai dengan Pasal 4 DARIO. Adapun Pasal 5 ini mengatur hal yang berbeda, yakni ketika *organ* atau *agent* yang “dipinjamkan” masih bertindak sebagai organ atau agent dari Negara yang meminjamkan. Hal ini berlaku dalam hal kontingen militer yang dipinjamkan oleh Negara Pengirim kepada PBB sebagai anggota dari suatu Pasukan Perdamaian, mengingat Negara Pengirim masih memiliki kewenangan pendisiplinan dan yurisdiksi kriminal atas anggota tentara militer nasionalnya.²⁰⁵

Tes *effective control* digunakan untuk menentukan kepada siapakah suatu tindakan suatu harus diatribusikan; Organisasi Internasional yang “dipinjamkan” atau Negara yang “meminjamkan” anggota kontingen militernya.²⁰⁶ Dengan kata lain, untuk menelaah tanggung jawab, tes yang digunakan adalah apakah PBB atau Negara Pengirim yang memiliki *effective control* terhadap tindakan yang dipermasalahkan. Adapun *effective control* tersebut dapat dinilai dari kriteria siapakah memiliki *factual control* terhadap tindakan tersebut.²⁰⁷ Hal ini sejalan dengan tes untuk *effective control* yang dipakai oleh ICJ dalam *Nicaragua case* dan

²⁰⁵ the Secretary-General's report (A/49/691), para. 6.

²⁰⁶ Pasal 5 DARIO berbunyi “*The conduct of an organ of a State or an organ or agent of an international organization that is placed at the disposal of another international organization shall be considered under international law an act of the latter organization if the organization exercises effective control over that conduct.*” Tes ini merupakan tes yang dipakai untuk menilai *control* sebagai sumber atribusi dalam Pasal 8 ILC Draft on State Responsibility tentang atribusi tindakan yang dilaksanakan di bawah *direction and control* dari suatu Negara.

²⁰⁷ Commentary to Article 5 DARIO, para. 3.

Genocide case di mana salah satu indikasi adanya *factual control* adalah dengan petunjuk atau perintah dari Pihak tersebut dalam melakukan tindakan yang sedang dipermasalahkan.²⁰⁸

Seperti telah dijelaskan pada bab sebelumnya mengenai *command and control*, PBB pada dasarnya memiliki *command and control* atas Pasukan Perdamaian.²⁰⁹ Meskipun demikian, tindakan dari kontingen militernya masih dapat diatribusikan pada Negara Pengirim apabila ternyata Negara tersebut memiliki *effective control* terhadap tindakan tersebut.²¹⁰ Contohnya adalah keadaan yang terjadi pada UNOSOM II di Somalia pada Tahun 1993-1995 di mana Komisi Penyidik menyatakan bahwa Komandan Pasukan UNOSOM II tidak memiliki *effective control* terhadap beberapa kontingen nasional yang selalu meminta perintah dan petunjuk pejabat Negara Pengirim yang terkait sebelum melaksanakan apapun yang diminta oleh Komandan Pasukan, dan dengan demikian tindakannya di luar *command and control* PBB. Penjelasan Pasal 5 menyebutkan bahwa dalam keadaan seperti itu, maka akan sulit untuk mengatribusikan tindakan kontingen militer tersebut kepada PBB.²¹¹

Adapun atribusi suatu tindakan terhadap Negara Pengirim sangat berhubungan dengan adanya pemeliharaan beberapa kewenangan oleh Negara tersebut terhadap anggota kontingen militernya, seperti kewenangan untuk menjatuhkan sanksi kedisiplinan dan kewenangan untuk melaksanakan yurisdiksi kriminal terhadap anggota militer tersebut.²¹² Adapun rasio dari adanya Tanggung Jawab Negara Pengirim dalam konteks ini dijelaskan oleh The Office of Legal Affairs of the

²⁰⁸ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua Nicaragua v. United States of America*, merits, judgment of 27 June 1986 [1986] ICJ Rep 14; *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro judgment of 26 Feb. 2007).

²⁰⁹ Lihat Bab 2, hal. 17-18.

²¹⁰ Beti Hohler, *Loc. Cit.*, hal. 16.

²¹¹ Commentary to Article 5 DARIO, hal. 112-113, para. 7.

²¹² Commentary to Article 5 DARIO, para. 6.

United Nations berkaitan dengan tindakan pelanggaran *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, di mana dinyatakan bahwa:

*“Since the Convention places the responsibility for enforcing its provisions on the States parties and since the troop-contributing States retain jurisdiction over the criminal acts of their military personnel, the responsibility for enforcing the provisions of the Convention rests with those troop-contributing States which are parties to the Convention.”*²¹³

Dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan konvensi tersebut, maka Negara Pengirim yang merupakan peserta konvensi memiliki kewenangan, serta kewajiban, untuk mencegah, dan menghukum segala tindakan yang melanggar ketentuan tersebut, dan dengan demikian, kontrol atas tindakan pelanggaran atas konvensi tersebut ada pada Negara Pengirim, bukan pada PBB.

Efektif kontrol terhadap anggota kontingen militer dapat dilihat dari sisi siapakah yang memberikan instruksi atau larangan terhadap tindakan tertentu.²¹⁴ Seperti halnya diputuskan oleh District Court of The Hague ketika memutuskan tanggung jawab Dutchbat yang dikirim sebagai bagian dari UNPROFOR:

*“if Dutchbat was instructed by the Dutch authorities to ignore UN orders or to go against them, and Dutchbat behaved in accordance with this instruction from the Netherlands, this constitutes a violation of the factual basis on which the attribution to the UN rests.”*²¹⁵

Dengan demikian, jika memang terdapat instruksi atau petunjuk dari otoritas Negara Pengirim, maka ia lah yang harus memikul tanggung jawab atas hasil dari instruksi tersebut. Hal ini sejalan dengan pengaturan pada Pasal 8 DASR mengenai atribusi tindakan yang dilakukan di bawah

²¹³ United Nations, *United Nations Juridical Yearbook* (New York: United Nations Publications, 1994), hal. 450.

²¹⁴ Behrami, *Loc. Cit.*, para. 122 dan 139.

²¹⁵ Judgment of 10 September 2008, Case No. 265615/HA ZA 06-1671, para. 4-8.

kontrol atau perintah Negara. Jika memang terbukti bahwa Negara Pengirimlah yang memiliki *effective control*, maka kemudian atribusi dapat dilakukan kepada Negara Pengirim tersebut dengan mengaplikasikan prinsip-prinsip atribusi yang relevan dalam DASR yakni atribusi langsung (Pasal 4) dan atribusi atas tindakan *ultra vires* (Pasal 7).

(iii) *Teori Ultra Vires*

Pasal 6 DARIO, seperti halnya Pasal 7 DASR, mengatur mengenai atribusi tindakan yang di luar kewenangan, bertentangan dengan instruksi, serta tindakan yang berkarakter konteks pribadi (*private acts*).²¹⁶ Atribusi tindakan *ultra vires* terhadap Organisasi Internasional telah diakui oleh ICJ pada kasus *Certain expenses of the United Nations* ketika ICJ memutuskan bahwa tindakan di luar kewenangan seorang pejabat PBB tetap dapat diatribusikan tanpa memperdulikan sah atau tidaknya tindakan tersebut menurut peraturan Organisasi.²¹⁷ Adapun kunci dari atribusi untuk tindakan *ultra vires* ini adalah jika *organ* atau *agent* tersebut bertindak “dalam kapasitasnya-*in that capacity*” sebagai *organ* atau *agent*.

Permasalahan mengenai perbedaan antara tindakan yang di luar kewenangan tetapi masih dalam kapasitasnya dengan tindakan pribadi tidak perlu dilakukan jika tindakan yang dipermasalahkan merupakan tindakan yang sistematis atau berulang, sehingga Negara tersebut seharusnya sudah mengetahui (*should have known*) dan seharusnya sudah mengambil tindakan untuk mencegahnya (*should have prevented*).²¹⁸ Akan tetapi, pembedaan tersebut menjadi harus dilakukan dalam kasus di mana tindakan yang dipermasalahkan merupakan “*isolated instances of*

²¹⁶ Pasal 6 DARIO berbunyi “*The conduct of an organ or an agent of an international organization shall be considered an act of that organization under international law if the organ or agent acts in that capacity, even though the conduct exceeds the authority of that organ or agent or contravenes instructions.*” Sedangkan Pasal 7 DASR berbunyi “*The conduct of an organ of a State or of a person or entity empowered to exercise elements of the governmental authority shall be considered an act of the State under international law if the organ, person or entity acts in that capacity, even if it exceeds its authority or contravenes instructions.*”

²¹⁷ I.C.J. Reports, 1962, hal. 168.

²¹⁸ Commentary to Article 7 of the ILC Draft on State Responsibility, para. 8.

outrageous conduct” yang dilakukan oleh seseorang yang kebetulan merupakan *organ* atau *agent* dari Negara. Pembedaannya ada pada kata-kata “*if the organ, person, or entity acts in that capacity*” yang terdapat pada Pasal 6 DARIO dan Pasal 7 DASR. Hal ini mengindikasikan bahwa tindakan yang dimaksud dalam Pasal ini adalah tindakan atau omisi oleh organ yang terlihat atau ternyata menggunakan kapasitas resmi mereka, bukanlah tindakan atau omisi dari pribadi yang kebetulan merupakan organ atau agent Negara. Secara singkat, pertanyaan yang harus dijawab adalah apakah mereka bertindak dengan memakai otoritasnya.²¹⁹

Adapun formula untuk menilai pemakaian otoritas tersebut dibahas pada *cause célèbre, the Caire case* mengenai pembunuhan dua warga Perancis oleh Polisi Mexico. Polisi Mexico saat itu berusaha mengancam kedua warga Perancis untuk meminta uang, dan setelah gagal, mereka menembak kedua orang tersebut. Pada akhirnya, diputuskan bahwa:

*“that the two officers, even if they are deemed to have acted outside their competence ... and even if their superiors countermanded an order, have involved the responsibility of the State, since they acted under cover of their status as officers and used means placed at their disposal on account of that status.”*²²⁰

Dari putusan tersebut, terlihat bahwa ada dua unsur suatu tindakan *ultra vires* dapat dikatakan dilakukan dalam otoritas *organ* atau *agent*, yakni bila (1) tindakan dilakukan *under cover of their status as officers*, dan (2) adanya pemakaian *means placed at their disposal on account of that status*.

Berkaitan dengan unsur pertama, kasus di mana seorang pejabat melakukan tindakan dalam kapasitasnya sebagai pejabat, walaupun melanggar hukum atau bertentangan dengan instruksi, harus dibedakan dengan kasus di mana tindakan yang diambil sangat jauh dari kapasitas

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ *France v. Mexico*, UNRIIAA, vol. V (Sales No. 1952.V.3), p. 516, at p. 531 (1929).

resminya dan hanya pantas untuk dikatakan sebagai tindakan pribadi, dan tidak dapat diatribusikan.²²¹ Iran-United States Claim Tribunal menyatakan bahwa pertanyaan terpenting dalam hal ini adalah apakah tindakan tersebut “*was carried out by persons cloaked with governmental authority*”.²²² Dalam *the Caire case* tersebut misalnya, Polisi Mexico dapat melakukan pengancaman serta penahanan kedua warga Perancis tersebut atas dasar bahwa mereka memiliki status sebagai Polisi, yang berarti merupakan figur otoritas yang dengan demikian dapat mempermudahnya untuk menahan seseorang.

Sedangkan berkaitan dengan unsur kedua, pemakaian fasilitas jabatannya dapat membuat seseorang dikatakan sedang memakai otoritas jabatannya, dan dengan demikian dapat mengatribusikan tindakan tersebut. Dalam *the Caire case*, Polisi Mexico juga memakai fasilitas yang ada padanya karena statusnya, yakni seragam dan senjata, untuk mengancam dan membunuh kedua orang tersebut. Dengan demikian, walaupun tindakan Polisi Mexico tersebut melanggar hukum, dan sama sekali bertentangan dengan statusnya sebagai seorang Polisi, hal tersebut masih dapat diatribusikan pada Pemerintah Mexico.

Seperti halnya kasus di atas, PBB telah beberapa kali menerima tanggung jawab untuk tindakan *ultra vires* yang dilakukan oleh anggota Pasukan Perdamaian. Misalnya saja PBB telah setuju untuk membayar kompensasi dalam kasus-kasus di mana warga sipil terbunuh oleh anggota UNEF dan ONUC meskipun kewenangan jabatannya tidak mewajibkan ia untuk menembak dan tidak ada perintah untuk menembak.²²³

Adapun tujuan dari pengaturan atribusi untuk tindakan *ultra vires* ini adalah untuk melindungi pihak ketiga yang dirugikan, agar dapat tetap

²²¹ Commentary to Article 7 ILC Draft on State Responsibility, para. 7.

²²² *Petrolane, Inc. v. The Government of the Islamic Republic of Iran*, Iran-U.S. C.T.R., vol. 27, p. 64, at p. 92 (1991).

²²³ Zwanenburg, *Loc. Cit.*, hal. 106.

mendapatkan pertanggungjawaban.²²⁴ Pihak yang berwenang tidak dapat bersembunyi di balik hukum nasional ataupun instruksinya untuk mengatakan bahwa suatu tindakan atau omisi organ tersebut tidak seharusnya terjadi. Hal ini juga berlaku dalam hal organ tersebut telah melakukan suatu pelanggaran hukum dengan memakai statusnya atau telah melebihi kewenangannya.²²⁵ Adapun sah tidaknya tindakan *ultra vires* tersebut menurut peraturan Organisasi tersebut tidak memiliki pengaruh apapun pada hal ini.

Tindakan yang dilakukan pada saat *off-duty* tidak diatribusikan pada Organisasi, melainkan harus ditelaah terlebih dahulu apakah tindakan yang diambil berhubungan dengan fungsi yang dipercayakan padanya.²²⁶ Tindakan *ultra vires* merupakan tindakan yang di luar perintah dan kewenangan seorang pejabat ketika mereka sedang dalam tugas (*on-duty*). Adapun tindakan *off-duty* merupakan tindakan yang dilakukan ketika pejabat tersebut tidak bertindak dalam kapasitasnya sebagai pejabat, namun sebagai pribadi. Dalam hukum humaniter internasional, terdapat prinsip bahwa Negara bertanggung jawab terhadap keseluruhan tindakan dari anggota militernya (*on* dan *off-duty*).²²⁷ Rasio dari aturan tersebut adalah bahwa struktur suatu Pasukan Negara memberikan kesempatan-kesempatan untuk mencegah pelanggaran hukum internasional di mana terdapat kewenangan pendisiplinan, sehingga jika pelanggaran masih tetap terjadi, dapat dipertanggungjawabkan. Akan tetapi, aturan ini tidak berlaku dalam hubungan PBB dan Pasukan Perdamaianya mengingat Komandan

²²⁴ Commentary to Article 6 DARIO, para. 5.

²²⁵ Commentary to Article 7 ILC Draft on State Responsibility, para. 2.

²²⁶ Commentary to Article 6 DARIO, para. 9.

²²⁷ Lihat Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land 1907, Article 3: "A belligerent party which violates the provisions of the said Regulations shall, if the case demands, be liable to pay compensation. It shall be responsible for all acts committed by persons forming part of its armed forces." Lihat juga Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts, Pasal 91: "A Party to the conflict which violates the provisions of the Conventions or of this Protocol shall, if the case demands, be liable to pay compensation. It shall be responsible for all acts committed by persons forming part of its armed forces."

Pasukan PBB meskipun memiliki kewenangan memimpin, namun tidak memiliki kewenangan pendisiplinan yang sama dengan Komandan Pasukan Nasional.²²⁸

Perlu diperhatikan bahwa DARIO membukan suatu kemungkinan bahwa terdapat atribusi ganda atas suatu tindakan, yakni terhadap Organisasi Internasional, dan terhadap Negara. Seperti dijelaskan oleh ILC, “...*attribution of a certain conduct to an international organization does not imply that the same conduct cannot be attributed to a State...*”.²²⁹ Adapun rasio dari hal tersebut adalah bahwa: “...*the soldier’s country trains, arms, and equips the soldier... Yet, the UN exercises operational control over, feeds, and houses the soldiers. Both the UN and the contributing nation exercise some control over the soldiers...*”.²³⁰

3.2.3 Tanggung Jawab Menurut Preseden

Pada Tahun 2007, Pengadilan HAM Eropa (*European Court of Human Rights*-ECHR) mengeluarkan putusan yang mempengaruhi pembentukan hukum perihal tanggung jawab PBB terdapat pelanggaran hukum yang dilakukan oleh anggota Pasukan Perdamaian, yakni dalam kasus *Behrami & Behrami v. France* dan *Saramati v. France, Germany & Norway*.²³¹ Kasus ini merupakan kasus pertama yang diadili oleh suatu pengadilan internasional mengenai akuntabilitas pelanggaran hukum yang terjadi di wilayah misi PBB.²³² Dalam kedua kasus tersebut, ECHR menyentuh isu perihal pihak yang memiliki tanggung jawab atas dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh anggota KFOR (*the Kosovo Force*) dan UNMIK (*United Nations Mission*

²²⁸ Zwanenburg, *Loc. Cit.*, hal. 106.

²²⁹ International Law Commission, 56th Meeting, “Responsibility of International Organization”, Chapter V, hal. 101.

²³⁰ Joseph P. Bialke, “United Nations Peace Operations: Applicable Norms and the Application of the Law of Armed Conflict”, *Air Force Law Review*, Winter(2001).

²³¹ *Behrami v. France*, App. No. 71412/01, *Saramati v. France, Germany, and Norway*, App. No. 78166/01, 45 Eur. H.R. Rep. (Summaries & Extracts) 85, 85 (2007).

²³² Kjetil Mujezinovic Larsen, “Attribution of Conduct in Peace Operations: The ‘Ultimate Authority and Control’ Test,” *EJIL 2008 19 (509)*(2008): 2.

in Kosovo) di Kosovo. Dalam kesimpulannya, ECHR menyatakan bahwa PBB lah yang memiliki tanggung jawab tersebut berdasarkan teori *overall authority and control* (dikenal juga dengan sebutan *ultimate authority and control*).²³³

Dalam kasus *Behrami*, pelanggaran hukum yang dimintakan pertanggungjawaban adalah kegagalan KFOR untuk membersihkan ranjau darat yang dijatuhkan oleh NATO sehingga mengakibatkan kematian Gedaf Behrami dan kelumpuhan adiknya. Pemerintah Perancis menjadi Tergugat karena daerah tempat ranjau tersebut meledak merupakan daerah operasi Kontingen Perancis. Sedangkan dalam kasus *Samarati*, Pemerintah Perancis, Jerman, dan Norwegia dituntut bertanggungjawab atas penangkapan dan penahanan Samarati yang dianggap melanggar hukum internasional. Ketiga Negara tersebut digugat karena warganegaranya secara bergantian menjadi Komandan UNMIK semasa penangkapan dan penahanan Samarati.

Dalam kasus tersebut, ECHR menyatakan bahwa tindakan Negara anggota dalam konteks suatu Operasi yang dijalankan di bawah otorisasi Dewan Keamanan melalui kewenangan Bab VII “pada prinsipnya” merupakan tanggung jawab PBB.²³⁴ ECHR mengakui bahwa Negara Pengirim memiliki otoritas tertentu terhadap tentara mereka yang dikirim untuk Pasukan Perdamaian, seperti masalah disiplin dan keselamatan, serta memiliki beberapa kewajiban, seperti pengaturan materi. Ada kemungkinan pula bahwa secara kontingen militer Negara Pengirim akan dipimpin secara operasional oleh Negara Pengirim tersebut. Namun, hal yang harus ditelaah adalah siapakah yang melaksanakan *overall authority and control* terhadap pasukan tersebut, bukan siapakah yang melaksanakan *operational command and control*.²³⁵ ECHR menyatakan bahwa pertanyaan kuncinya adalah apakah Dewan Keamanan tetap memiliki *overall authority and control* sehingga

²³³ Behrami, *Loc. Cit.*, par. 133.

²³⁴ Kata-kata “pada prinsipnya-in principle” ada pada paragraf 141 pada putusan tersebut. Namun perlu diperhatikan bahwa pada paragraf 151, ECHR kemudian menggunakan kata-kata yang lebih kuat, yakni “*directly attributable to the UN*”.

²³⁵ Kjetil Mujezinovic Larsen, *Loc. Cit.*, hal. 10.

pimpinan operasional hanya didelegasikan saja sifatnya.²³⁶ ECHR kemudian berpendapat bahwa Dewan Keamanan "*retained ultimate authority and control*".²³⁷

Adapun asal dari teori *overall control* ini adalah teori mengenai legalitas delegasi kewenangan Dewan Keamanan PBB di mana dikatakan bahwa agar suatu pendelegasian kewenangan sah secara hukum, Dewan Keamanan harus tetap memelihara *overall authority and control* atas pelaksanaan kewenangan yang didelegasikan tersebut.²³⁸ Tanggung jawab atas pelaksanaan kewenangan tersebut tidak dapat dipindahkan, dan tetap berada pada pihak di mana kewenangan tersebut berasal. Dan dengan demikian, PBB memiliki tanggung jawab atas tindakan pasukan yang diberikan otorisasi oleh Dewan Keamanan karena pasukan tersebut bertindak di bawah otoritas PBB.²³⁹ Pengecualian terhadap prinsip ini adalah jika Dewan Keamanan '*is prevented from exercising overall authority and control over the force*', seperti adanya instruksi atau suruhan dari Negara Pengirim untuk melakukan tindakan yang dipermasalahkan, atau ketika pasukan tersebut bertindak di luar kewenangannya (*ultra vires*).²⁴⁰

Dalam menentukan pihak manakah yang memiliki *overall authority and control* dalam suatu Operasi Perdamaian, maka perlu penelaahan lebih lanjut pada Resolusi pembentukan Operasi tersebut sebagai kerangka hukum utama dalam pelaksanaan Operasi. Dalam kasus *Behrami* dan *Samarati*, Resolusi 1244 yang membentuk KFOR dan UNMIK memberikan *overall authority and control* pada Dewan Keamanan PBB dengan 5 cara:²⁴¹

- a. Piagam PBB memperbolehkan Dewan Keamanan untuk mendelegasikan kewenangan terhadap Negara anggota;

²³⁶ Behrami case, *Loc. Cit.*, para. 133.

²³⁷ Behrami, *Loc. Cit.*, para. 138-140.

²³⁸ D. Sarooshi, *Op. Cit.*, hal. 34.

²³⁹ *Ibid*, hal. 163.

²⁴⁰ *Ibid*, hal. 165.

²⁴¹ Behrami, *Loc. Cit.*, par. 118.

- b. Bab VII memperbolehkan adanya delegasi tersebut;
- c. Delegasi dilakukan secara eksplisit dalam Resolusi;
- d. Resolusi memberikan tujuan dan mandat yang spesifik; dan
- e. Pimpinan Operasi diwajibkan memberikan laporan terhadap Dewan Keamanan.

Keseluruhan faktor di atas menunjukkan bahwa Operasi dilakukan di bawah *overall authority and control* Dewan Keamanan, dan dengan demikian tanggung jawab terhadap tindakan anggota Pasukan Perdamaian dalam Operasi tersebut menjadi tanggung jawab PBB.

Hal lain yang menunjukkan *overall authority and control* pada pihak PBB adalah dari segi kepemimpinan Operasinya. Operasi Perdamaian biasanya memiliki *Special Representative of the Secretary-General* yang akan menjadi koordinator Operasi tersebut serta memiliki *overall authority*. Hal tersebut terdapat pada berbagai Resolusi Dewan Keamanan yang membentuk berbagai Operasi Perdamaian, seperti Klausul Operasional Nomor 3 pada Resolusi Nomor 1542 yang membentuk MINUSTAH,²⁴² dan Klausul Operasional Nomor 3 Resolusi Nomor 1545 yang membentuk ONUB.²⁴³

Setelah memutuskan bahwa Dewan Keamanan memiliki *overall authority and control* dan pengecualian terhadap hal tersebut tidak terpenuhi, ECHR berpendapat bahwa dengan demikian Negara Pengirim bukanlah pihak yang memiliki tanggung jawab terhadap tindakan yang dituntut tersebut.²⁴⁴ Kasus ini kemudian dipakai pula dalam pertimbangan beberapa kasus setelahnya, di antaranya dalam kasus *Kasumaj v. Greece* dan *Gajic v. Germany*, mengenai permasalahan properti yang dirampas oleh KFOR, serta kasus *Beric v. Bosnia and Herzegovina* mengenai tindakan perusakan di wilayah Bosnia.²⁴⁵ Ketiga kasus tersebut memutuskan bahwa PBB lah yang

²⁴² “Requests the Secretary-General to appoint a Special Representative in Haiti who will have overall authority on the ground”

²⁴³ “Decides that ONUB will be headed by the Special Representative of the Secretary-General,”

²⁴⁴ Behrami, *Loc. Cit.*, para. 151.

bertanggungjawab atas tindakan Pasukan yang ditempatkan di wilayah misi. Selain ECHR, Pengadilan Inggris pun telah menggunakan pertimbangan dan putusan kasus Behrami pada kasus *Al-Jedda v. Secretary of State for Defence* perihal pertanggungjawaban tindakan tentara Inggris di Iraq.²⁴⁶

Dengan dipakainya pertimbangan kasus *Behrami* dan *Samarati* pada kasus-kasus di atas, nampaknya telah ada pola preseden yang diset mengenai tanggung jawab PBB atas Operasi yang dilaksanakan di bawah otoritasnya tersebut. Namun, pemakaian teori *overall authority and control* tersebut mengundang banyak kritik karena dirasa tidak memberikan ruang bagi Negara Pengirim, yang mungkin memiliki kendali operasional, untuk bertanggung jawab atas tindakan anggota kontingen militernya.²⁴⁷ Beberapa penulis berpendapat bahwa jika ECHR mengaplikasikan teori *effective control*, maka hasil dari keputusannya akan berbeda; atribusi akan dilakukan terhadap Negara Pengirim mengingat kendali operasional yang dimiliki terhadap tindakan yang dipermasalahkan.²⁴⁸ Dalam menanggapi perdebatan ini, Sekretaris Jenderal Ban Ki Moon dalam laporan tentang UNMIK pada Juni 2008 mengekspresikan ketidaksetujuannya dengan teori *overall authority and control* dengan menyatakan bahwa “*it is understood that the international responsibility of the United Nations will be limited to the extent of its effective operational control.*”²⁴⁹

²⁴⁵ *Kasumaj v. Greece*, App. No. 6974/05 (Eur. Ct. H.R. July 5, 2007); *Gajic v. Germany*, App. No. 31446/02 (Eur. Ct. H.R. Aug. 28, 2007); *Beric v. Bosnia and Herzegovina*, App. No. 36357/04 (Eur. Ct. H.R. Oct. 16, 2007).

²⁴⁶ *R (on the application of Al-Jedda) (FC) v. Secretary of State for Defence*, [2007] UKHL 58.

²⁴⁷ Kjetil Mujezinovic Larsen, *Loc. Cit.*, hal. 7.

²⁴⁸ *Ibid.*; A. Sari, “Jurisdiction and International Responsibility in Peace Support Operations: The Behrami and Samarati Cases,” *Human Rights Law Review*, vol.8 (2008): 151; Giorgio Gaja, Seventh Report, *Loc. Cit.*, para. 26.

²⁴⁹ United Nations Secretary General, S/2008/354, para. 16.

BAB 4

TANGGUNG JAWAB ATAS TINDAKAN EKSPLOITASI SEKSUAL TERHADAP ANAK-ANAK DAN WANITA OLEH ANGGOTA MONUC

Pelanggaran hukum dalam lingkup Pasukan Perdamaian ternyata telah menjadi sesuatu yang selalu ada dan tidak dapat dipungkiri. Hal ini dapat terjadi karena Pasukan Perdamaian terdiri dari individu-individu yang berkapasitas untuk melakukan pelanggaran tersebut. Dalam Bab 1 telah dijelaskan bahwa salah satu permasalahan pelanggaran hukum yang paling besar sehubungan dengan Pasukan Perdamaian adalah tindakan eksploitasi seksual terhadap anak-anak dan wanita di daerah misi. Permasalahan ini sudah menyita perhatian dunia internasional sejak Tahun 2002 dan sampai sekarang masih belum dapat terselesaikan meskipun PBB telah mengambil berbagai langkah dalam rangka mencegah, menangani, dan menghapus adanya eksploitasi seksual. Kasus terbesar dapat ditemukan pada MONUC, misi PBB yang ditempatkan di Republik Demokrasi Kongo yang merupakan misi terbesar PBB.²⁵⁰ Adanya tindakan eksploitasi seksual oleh anggota MONUC ini sangat memprihatinkan mengingat kondisi traumatis yang dialami masyarakat Kongo pascakonflik, di mana anak-anak dan wanita mengalami trauma pelecehan seksual yang dilakukan oleh tentara-tentara pemberontak.²⁵¹ Keprihatinan dunia internasional semakin bertambah mengingat sampai saat ini, pertanggungjawaban terhadap eksploitasi seksual tersebut masih sangat minim dan belum memadai untuk berupaya “mengobati” luka yang telah ditimbulkan dalam masyarakat lokal. Untuk itu, perlu ditelaah lebih lanjut mengenai peraturan mengenai larangan eksploitasi seksual yang mengikat anggota Pasukan Perdamaian, serta kemungkinan tanggung jawab atas tindakan pelanggaran hukum tersebut, khususnya pada kasus MONUC.

²⁵⁰ United Nations Secretariate, “Investigation by the Office of Internal Oversight Services into Allegations of Sexual Exploitation and Abuse in the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo/ By the Office of Internal Oversight Services (A/59/661),” 5 January 2005., para. 10.

²⁵¹ MONUC, “Background of the Mission,” <<http://www.monuc.org/News.aspx?newsID=11424&menuOpened=DRC%20profile>>, Akses per 15 Mei 2009.

4.1 LARANGAN TERHADAP TINDAKAN EKSPLOITASI SEKSUAL TERHADAP ANAK-ANAK DAN WANITA

Hukum internasional melarang tindakan eksploitasi seksual terhadap anak-anak dan wanita.²⁵² Larangan tersebut telah dinyatakan pada berbagai konvensi hak asasi manusia internasional, serta telah diputus oleh berbagai Pengadilan Internasional. Sebagai konsekuensi dari larangan tersebut, maka Negara-Negara telah menganggap tindakan eksploitasi seksual sebagai tindakan kriminal, yang dapat dikenakan sanksi kriminal pula.²⁵³ Relevansi pengaturan dalam konvensi-konvensi tersebut terhadap Operasi Perdamaian PBB adalah bahwa PBB memiliki kewajiban untuk memenuhi pengaturan dalam hukum hak asasi manusia (termasuk konvensi-konvensi tersebut) serta hukum kebiasaan internasional yang telah diinkorporasikan dalam konvensi-konvensi. Selain itu, konvensi-konvensi tersebut mengikat Negara Pengirim kontingen militer yang merupakan anggota konvensi. Hal ini membawa konsekuensi bahwa Negara tersebut harus memastikan bahwa kontingen militernya memenuhi kewajiban yang ada dalam konvensi-konvensi tersebut di saat berada dalam lingkup Operasi Perdamaian PBB.

Dalam ranah PBB, larangan tersebut dinyatakan secara lebih spesifik dalam berbagai instrumen hukum yang dapat mengikat mereka yang melakukan aktivitas atas nama PBB, termasuk oleh mereka yang merupakan anggota dari suatu Pasukan Perdamaian. Dengan adanya larangan dalam lingkungan PBB tersebut, maka pelaku tindakan eksploitasi dapat dikenakan pula sanksi disiplin yang akan diputus oleh PBB.

Adapun pengaturan-pengaturan mengenai larangan tindakan eksploitasi seksual adalah:

²⁵² Untuk definisi eksploitasi seksual yang dipakai dalam bahasan ini, lihat Kerangka Konsepsional.

²⁵³ Pasal 3 Protokol Pilihan Konvensi Anak menyatakan bahwa tindakan eksploitasi seksual terhadap anak merupakan tindakan kriminal. Dapat dikatakan bahwa seluruh negara melarang tindakan eksploitasi seksual dalam hukum pidananya, meskipun istilah dari tindakan tersebut berbeda-beda, seperti misalnya *sexual assault* atau *sexual harassment*. Adapun tindakan eksploitasi seksual juga meliputi pelecehan seksual dan pemerkosaan.

4.1.1 Konvensi Hak Anak (*Convention on the Rights of the Child-CRC*) Tahun 1989

Konvensi ini merupakan instrumen utama mengenai perlindungan terhadap anak dalam hukum internasional. Sampai saat ini, Konvensi ini telah ditandatangani oleh 193 Negara dan telah menjelma sebagai hukum kebiasaan internasional.²⁵⁴ Pengertian “Anak” dalam konvensi ini adalah mereka yang belum berusia 18 tahun, kecuali jika ditentukan kurang dari itu oleh hukum nasional Negara anggota. Sedangkan eksploitasi seksual terhadap anak dapat didefinisikan sebagai penggunaan anak-anak untuk memenuhi kebutuhan seksual seseorang, dengan mengorbankan kebutuhan emosi serta fisik si anak.²⁵⁵

Pasal 34 dari konvensi ini nyata-nyata melarang tindakan eksploitasi seksual terhadap anak, dan menyatakan bahwa setiap Negara memiliki kewajiban untuk mencegah serta menghukum pelaku dari tindakan tersebut.²⁵⁶ Tindakan eksploitasi ini meliputi kegiatan seksual yang ilegal terhadap anak, termasuk diantaranya prostitusi anak, hubungan seksual antara orang dewasa dan anak, serta pembuatan bahan-bahan pornografi yang melibatkan anak. Terhadap tindakan pelanggaran terhadap hak anak tersebut, seluruh Negara Peserta wajib mengambil segala tindakan untuk mencegah dan menghukumnya sebagai bagian dari tanggung jawab negara dalam hukum hak asasi manusia.²⁵⁷

Aplikasi konvensi ini secara ekstrateritorial telah diakui dalam hukum internasional. Hal ini berarti bahwa Negara pengirim memiliki kewajiban untuk mematuhi isi konvensi-konvensi tersebut bahkan di luar dari wilayah Negeranya, termasuk di daerah misi tempat bagi anggota militernya ditempatkan dalam misi Pasukan Perdamaian PBB. HRC Comment. Pada

²⁵⁴ Geraldine Van Bueren, *The International Law on the Rights of the Child* (London: Martinus Nijhoff Publishers, 1998), hal. 53.

²⁵⁵ *Ibid.*, hal. 275.

²⁵⁶ *Velásquez Rodríguez Case*, 4 Inter-Am. C.H.R. (ser. C), (1988).

²⁵⁷ Dikenal dengan kewajiban due-dilligence, di mana Negara memiliki kewajiban untuk *prevent, investigate, prosecute* kasus pelanggaran terhadap hak asasi manusia.

Tahun 2004, ICJ menyatakan bahwa konvensi-konvensi hak asasi manusia memiliki aplikasi secara ekstrateritorial, yang berarti Negara anggota memiliki tanggung jawab untuk memenuhi semua kewajiban di dalam konvensi-konvensi tersebut di luar wilayah mereka.²⁵⁸ Hal ini sejalan dengan Penjelasan Umum yang diberikan oleh Komisi HAM (Human Rights Committee) pada Tahun 2004 yang menyatakan bahwa prinsip aplikasi ekstrateritorial juga berlaku pada kontingen militer nasional yang bertugas dalam suatu Pasukan Perdamaian.²⁵⁹

4.1.2 Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women/CEDAW*) Tahun 1979

Konvensi ini telah ditandatangani oleh 177 negara dan menjadikannya sebagai kerangka hukum terpenting mengenai perlindungan terhadap wanita.²⁶⁰ Pasal 6 dari konvensi ini melarang seluruh tindakan eksploitasi seksual terhadap prostitusi. Eksploitasi dalam konteks ini diartikan sebagai tindakan penggunaan orang lain untuk tujuan seksual demi mendapatkan bentuk kesenangan tertentu ataupun pendapatan finansial.²⁶¹

Dalam berbagai laporan yang ada, disebutkan bahwa anggota Pasukan Perdamaian melakukan menyatakan bahwa tindakan seksual yang dilakukannya dengan wanita lokal yang sudah dianggap dewasa tidak melanggar hukum apapun karena berbasis suka sama suka, dan dengan demikian termasuk dalam hubungan seksual dengan prostitusi yang memang tidak dilarang di beberapa Negara. Akan tetapi, seperti telah dijelaskan sebelumnya, tindakan tersebut merupakan tindakan eksploitasi seksual

²⁵⁸International Court of Justice, Advisory Opinion on Legal Consequences on the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, ICJ Rep. 2004.

²⁵⁹ Human Rights Committee, "General Comment No. 31: Nature of the General Obligation Imposed on State Parties to the Covenant," CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, para. 10.

²⁶⁰ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "Status of Ratifications of the Principal International Human Rights Treaties," <www.unhcr.ch/pdf/report.pdf>, akses per 27 Mei 2009.

²⁶¹ Cambodia Report to the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 53rd session, 1998.

mengingat karakter superioritas yang menghasilkan kekuatan yang tidak seimbang dalam hubungan tersebut (*exploitative nature*).²⁶² Dapat dikatakan pula bahwa meskipun tindakan prostitusi mungkin tidak dilarang, tetapi hubungan yang sifatnya eksploitatif, walaupun dalam prostitusi, dapat disebut sebagai eksploitasi seksual.²⁶³

Konvensi ini berlaku secara ekstrateritorial seperti apa yang telah dijelaskan pada keberlakuan Konvensi Hak Anak di atas.

4.1.3 Hukum Humaniter Internasional (*International Humanitarian Law*)

Dalam situasi konflik bersenjata di mana hukum humaniter internasional berlaku, anak-anak dan wanita harus dilindungi sebagai bagian dari pihak yang tidak berpartisipasi atau yang sudah tidak aktif lagi dalam konflik bersenjata tersebut. Oleh karena itu, mereka berhak mendapat segala perlindungan bagi pihak yang tidak aktif dalam konflik bersenjata, termasuk Pasal 3 dari konvensi-konvensi Jenewa mengenai perlindungan minimum yang harus diberikan oleh para pihak yang berperang. Pasal 3 Konvensi Jenewa tersebut mengatur larangan terhadap tindakan yang termasuk "*outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment*". Dengan demikian, Konvensi Jenewa secara implisit telah melarang adanya tindakan eksploitasi seksual terhadap wanita dan anak-anak mengingat karakter eksploitasi yang merupakan tindakan yang menyerang harga diri seseorang dan tidak manusiawi.²⁶⁴

Dalam konflik bersenjata internasional, wanita juga dilindungi dengan klausula khusus yang menyatakan bahwa "*women shall be especially protected against any attack on their honour, in particular against rape, enforced prostitution or any form of indecent assault*".²⁶⁵ Klausula yang

²⁶² Lihat Latar Belakang pada Bab I.

²⁶³ Zeid Report, para. 49.

²⁶⁴ Geraldine Van Bueren, *Op. Cit.*, hal. 279.

²⁶⁵ Klausula ini terdapat pada Pasal 27 ayat (2) Geneva Convention II serta Pasal 75 dan 76 Protokol Tambahan ke-1.

serupa juga ditemukan pada Pasal 4 Protokol Tambahan ke-2 yang berlaku pada konflik bersenjata non-internasional di mana dinyatakan bahwa larangan melakukan “*outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment, rape, enforced prostitution and any form of indecent assault.*” Penekanan dalam hal ini adalah bahwa wanita memiliki hak mutlak untuk dihormati kehormatannya dan harga dirinya sehingga pelanggaran terhadap klausula-klausula di atas dapat dikatakan sebagai *grave breaches of geneva conventions* dan merupakan kejahatan perang.²⁶⁶

Selain pengaturan umum mengenai perlindungan terhadap warga sipil, Anak juga mendapat perlindungan khusus dalam konvensi-konvensi Jenewa. Pasal 77 Protokol Tambahan ke-1 mengatur bahwa “*children shall be the object of special respect and shall be protected against any form of indecent assault.*” Terlebih lagi, Pasal 2 ayat (4) Protokol Tambahan ke-2 menyatakan bahwa anak-anak “*shall be provided with the care and aid they require.*”

Jika dilihat lebih lanjut, maka jelas bahwa inti dari perlindungan khusus terhadap anak dan wanita seperti di atas adalah untuk menjaga keberadaan, kesehatan, keselamatan, serta kehormatan mereka sebagai pihak yang lemah dalam konflik. Telah disebutkan sebelumnya bahwa eksploitasi seksual merupakan serangan terhadap harga diri seseorang mengingat kelemahan dan vulnerabilitas korban. Dengan demikian, eksploitasi seksual jelaslah merupakan tindakan yang melanggar aturan-aturan khusus tentang perlindungan anak dan wanita di waktu perang.

4.1.4 UN Staff Rules and Regulation

Sebagai peraturan dasar yang mengikat Staff PBB, Rules and Regulations ini mengatur mengenai larangan atas tindakan eksploitasi seksual secara umum. Larangan ini didapat dari Peraturan 1.2 tentang Nilai Utama seorang Staff PBB. Provisi tersebut menyatakan bahwa Staff PBB harus melaksanakan dan menghormati prinsip-prinsip yang ada di dalam Piagam PBB, termasuk perlindungan hak asasi manusia, harga diri manusia yang meliputi wanita dan pria. Ditambah lagi Peraturan 1.3 yang menyatakan

²⁶⁶ ICRC, *Commentary on the Fourth Geneva Convention* (Geneva: Martinus Nijhoff, 1958), Pasal 27, hal. 205-206.

bahwa Staff PBB berkewajiban untuk memiliki standar integritas tertinggi dalam melaksanakan fungsinya sebagai pejabat PBB. Integritas ini termasuk menjaga status *international civil servant* nya, dengan tidak melanggar peraturan hukum internasional maupun lokal. Dengan adanya peraturan tersebut, jelas bahwa pada dasarnya, Staff PBB dilarang melaksanakan bentuk apapun dari eksploitasi seksual mengingat tindakan tersebut bertentangan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia, dan berpotensi melanggar hukum lokal.

4.1.5 Buletin Sekretaris Jenderal tentang *Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse* Tahun 2003

Buletin ini dibuat atas dasar permintaan Majelis Umum dalam Resolusinya Nomor 57/306 setelah menerima laporan kasus eksploitasi seksual pada misi PBB di negara-negara Afrika Barat, terutama Liberia.²⁶⁷ Di dalam Buletin inilah pada akhirnya definisi eksploitasi seksual dinyatakan, yakni meliputi segala tindakan, atau percobaan penyalahgunaan kelemahan posisi, perbedaan kekuasaan, atau kepercayaan, untuk tujuan seksual, termasuk, tetapi tidak terbatas pada mengambil keuntungan secara keuangan, sosial, politik dari eksploitasi seksual terhadap orang lain.²⁶⁸ Hal ini merupakan sebuah kemajuan karena sebelumnya tidak ada instrumen yang memuat definisi eksploitasi seksual.

Dalam Section 2, dijelaskan bahwa larangan terhadap tindakan eksploitasi seksual ini termasuk apa yang telah diatur di dalam Buletin mengenai *Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law* Tahun 1999, di mana Section 7 dari Buletin tersebut menegaskan bahwa dalam rangka melindungi warga sipil dan mereka yang sudah tidak lagi terlibat dalam konflik bersenjata, anggota Pasukan Perdamaian dilarang melakukan segala bentuk pelanggaran seksual. Disebutkan pula bahwa Pasukan Perdamaian PBB memiliki tugas spesial untuk melindungi anak-anak dan wanita di daerah konflik (*special duty of*

²⁶⁷ United Nations General Assembly, *Op. Cit.*

²⁶⁸ Lihat Kerangka Konseptual pada Bab I.

care). Oleh karena itu, tindakan eksploitasi seksual ini dilarang tanpa pengecualian dan dikategorikan sebagai pelanggaran serius (*serious misconduct*) yang dapat dijadikan dasar untuk pengambilan tindakan disiplin terhadap pelaku, termasuk pemecatan atau pemulangan.²⁶⁹

Dalam pengaturannya mengenai tindakan eksploitasi seksual terhadap anak-anak, definisi abak yang dipakai dalam Buletin ini adalah mereka yang belum berumur 18 tahun, meskipun ditentukan lain oleh hukum lokal di daerah tersebut. Alasan bahwa terdapat kesalahpahaman umur tidak dapat menjustifikasi aktivitas seksual tersebut, dan tetap dilihat sebagai pelanggaran serius. Larangan juga meliputi segala bentuk pertukaran uang, pekerjaan, barang-barang, ataupun jasa untuk tujuan seksual. Kesemuanya ini didasari oleh premis bahwa hubungan seksual antara staff PBB dengan warga yang dibantunya merupakan tindakan yang merendahkan kredibilitas serta integritas PBB mengingat bahwa pada dasarnya hubungan tersebut dilandasi oleh kekuatan atau kekuasaan yang tidak seimbang (*inherently unequal power balance*).

Pada awalnya, Buletin ini hanya berlaku bagi seluruh Staff PBB. Akan tetapi, dalam perkembangannya, Majelis Umum telah menyatakan bahwa pengaturan dalam Buletin ini berlaku pula bagi keseluruhan anggota Pasukan Perdamaian PBB.²⁷⁰ Meskipun Buletin ini merupakan larangan langsung dari PBB terhadap tindakan eksploitasi seksual yang terjadi di daerah misi oleh para anggota Pasukan Perdamaian, namun ternyata dikeluarkannya Buletin ini tidak serta merta mengeliminasi permasalahan tersebut. Malahan pada tahun 2004, ditemukan fakta maraknya tindakan eksploitasi seksual oleh anggota MONUC di Kongo, yang merupakan skandal terbesar. Untuk menanggulangi masalah tersebut, maka Sekretaris Jenderal Kofi Annan pada tahun 2005 menunjuk Prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini, Perwakilan Tetap Kerajaan Yordania untuk PBB (Prince Zeid), untuk membuat suatu penyelidikan lebih

²⁶⁹ United Nations Secretary General, 2003 Bulletin, *Op. Cit.*, Section 3.2 (a).

²⁷⁰ United Nations General Assembly, Resolution No. 59/300 of 22 June 2005, U.N. Doc. A/RES/59/300.

lanjut perihal masalah tersebut, dan untuk membuat suatu rekomendasi untuk dapat mengatasi permasalahan eksploitasi seksual dalam Operasi Perdamaian ini secara efektif.²⁷¹

Prince Zeid dalam laporannya memberikan rekomendasi dalam empat poin umum:²⁷²

- (1) Perlunya dibuat suatu pengaturan umum mengenai larangan atas tindakan eksploitasi seksual yang berlaku secara menyeluruh;
- (2) Perlunya dibentuk suatu sistem investigasi yang profesional;
- (3) Perumusan berbagai mekanisme yang dapat memastikan tanggung jawab terhadap tindakan tersebut, termasuk tanggung jawab pimpinan (*command responsibility*); dan
- (4) Pembentukan prosedur untuk memastikan tanggung jawab kriminal, finansial, serta tindakan disiplin atas pelaku individual.

Rekomendasi dari Prince Zeid itu juga menekankan bahwa

4.1.6 Kode Etik (*Codes of Conduct*)

Seperti telah disebutkan di atas, Kode Etik dari anggota Pasukan Perdamaian PBB terdapat di dalam dua instrumen standar, yakni *Ten Rules: Code of Personal Conduct for Blue Helmets* ("Ten Rules") dan *We Are United Nations Peacekeepers*.²⁷³ Kode etik ini juga memuat pelarangan tindakan eksploitasi seksual terhadap anak-anak dan wanita di mana Pasal 4 Ten Rules melarang tiap orang untuk "*indulging in immoral acts of sexual, physical or psychological abuse or exploitation of the local population or United Nations staff, especially women and children.*" Sedangkan di dalam *We are United*

²⁷¹ United Nations Secretary General, Letter from Kofi Annan, Secretary-General, United Nations, to Harri Holkeri, President of the General Assembly, United Nations PP 77-78 (Mar. 24, 2005), U.N. Doc. A/59/710.

²⁷² "A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations, delivered to the General Assembly," U.N. Doc. A/59/710 (Mar. 24, 2005)

²⁷³ United Nations Department of Peacekeeping Operations, "Ten Rules: Code of Personal Conduct for Blue Helmets," < http://www.un.org/depts/dpko/training/tes/publications/books/peacekeeping_training/pocket_cards/ten_in.pdf>, akses per 20 Mei 2009 ; United Nations Department of Peacekeeping Operations, "We Are United Nations Peacekeepers," <http://www.un.org/depts/dpko/training/tes/publications/books/peacekeeping_training/pocket_cards/un_in.pdf>, akses per 20 Mei 2009.

Nations Peacekeepers terdapat janji bahwa anggota Pasukan Perdamaian “ *will never ... commit any act that could result in physical, sexual or psychological harm or suffering to members of the local population, especially women and children.*” Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, Kode etik ini telah diinkorporasikan pada Model Participation Agreement berupa Memorandum of Understanding yang terbaru. Hal ini berimplikasi bahwa Negara Pengirim pun memiliki tanggung jawab untuk memenuhi larangan tindakan eksploitasi seksual terhadap anak-anak dan wanita.

4.1.7 Regulasi lainnya

DKPO sebagai badan yang berhak mengeluarkan berbagai peraturan terkait operasional suatu Pasukan Perdamaian mengeluarkan dua buah Petunjuk yang mencakup larangan tindakan eksploitasi seksual terhadap warga lokal di daerah misi.

Di dalam *Directives for Disciplinary Matters involving Military Members of National Contingents*, DKPO kembali mengingatkan bahwa anggota kontingen militer suatu negara yang dipinjamkan kepada PBB dalam Pasukan Perdamaian terikat untuk memelihara integritas PBB, dan oleh karenanya tidak diperbolehkan melakukan tindakan apapun yang tidak sesuai dengan tujuan dan objektif PBB.²⁷⁴ Salah satu tindakan yang secara spesifik dilarang adalah eksploitasi seksual, terutama terhadap anak-anak, seperti yang diatur di dalam Poin 4, di mana tindakan tersebut dikategorikan sebagai pelanggaran serius yang dapat dikenai sanksi, termasuk repatriasi tersangka ke negara asalnya untuk kemudian diproses sesuai hukum yang berlaku. Hal yang sama juga diatur dalam *Directives for Disciplinary Matters Involving Military Observers and Civilian Police*.

4.2 PEMBENTUKAN MONUC

4.2.1 Latar Belakang

Pembentukan MONUC dilatarbelakangi oleh adanya pemberontakan yang berkepanjangan di wilayah Republik Demokrasi Kongo yang melibatkan

²⁷⁴ Military Directives, *Loc. Cit.*, Poin 6.

pihak asing.²⁷⁵ Sebagai hasil dari situasi ini, kualitas kehidupan masyarakat Kongo pun sangatlah rendah, di mana keamanan tidak terjamin sama halnya dengan kebutuhan sehari-hari. Pemberontakan tersebut dimulai pada Tahun 1997 ketika *the Alliance of the Democratic Forces for the Liberation of Congo (AFDL)* yang didukung oleh Uganda dan Rwanda mendeklarasikan perang terhadap Presiden Mobutu Sesse Seko yang kemudian dikudeta. Kepemimpinan baru mencoba untuk mengurangi peran Uganda dan Rwanda dan berganti dukungan kepada Angola, Zimbabwe, dan Namibia. Akan tetapi, kemudian muncullah *the Congolese Rally for Democracy (RCD)* yang didukung oleh Uganda dan Rwanda yang mengambil alih setengah Kongo. Di saat yang sama, berbagai kelompok pemberontak lainnya muncul dan pada Tahun 1999, banyak provinsi Kongo yang telah dikontrol oleh Uganda dan Rwanda. Pada Tahun 1999 itu pula, para kelompok pemberontak menandatangani perjanjian gencatan senjata di Lusaka, Zambia dan sebagai konsekuensinya, kelima Negara asing harus pergi dari Kongo. Dengan tujuan awal untuk mengawasi perjanjian gencatan senjata, Dewan Keamanan mengotorisasi pembentukan MONUC pada Tahun 1999. Gencatan senjata difinalisasi pada Tahun 2003 dan pemilu dijadwalkan untuk dilangsungkan pada Tahun 2005. Keadaan diharapkan menjadi terkendali dengan adanya perjanjian tersebut. Namun, pada kenyataannya, kekerasan masih terjadi secara meluas, termasuk pemerkosaan pada anak-anak dan wanita yang dilakukan secara meluas. Pembunuhan liar pun masih terjadi sehingga Perang Kongo ini termasuk salah satu perang yang paling banyak memakan korban hingga 3.500.000 jiwa. Di tengah-tengah situasi yang masih rawan oleh kekerasan ini, warga sipil, terutama anak-anak dan wanita, membutuhkan perlindungan dari pihak luar agar hak asasi manusianya tetap terjamin.

²⁷⁵ MONUC, "Background of the Mission," <<http://www.monuc.org/News.aspx?newsID=11424&menuOpened=DRC%20profile>>, Akses per 15 Mei 2009.

4.2.2 Kerangka Hukum MONUC

Telah disebutkan sebelumnya bahwa kerangka hukum untuk pembentukan Pasukan Perdamaian PBB biasanya terdiri dari:²⁷⁶

- e. Resolusi Dewan Keamanan atau Majelis Umum;
- f. SOFA antara PBB dan Negara Penerima;
- g. Persetujuan antara setiap Negara Pengirim dan PBB; dan
- h. Peraturan yang dikeluarkan oleh Sekretaris Jenderal untuk Pasukan Perdamaian tersebut, termasuk yang dikeluarkan oleh bagian lain dari Sekretariat PBB.

Berikut ini akan dijabarkan mengenai kerangka hukum MONUC dan konsekuensi hukumnya.

MONUC dibentuk melalui Resolusi Dewan Keamanan No. 1279 Pada Tahun 1999 dan kemudian Resolusi No. 1291 pada Tahun 2000 dengan mandat utama untuk mengawasi pelaksanaan perjanjian gencatan senjata dan pemberian bantuan kemanusiaan kepada warga Kongo. Dalam Resolusi yang dikeluarkan di bawah kewenangan Bab VII Piagam PBB ini, Dewan Keamanan memberikan kewenangan bagi MONUC untuk mengambil langkah-langkah yang mungkin diperlukan untuk melindungi fasilitas dan personel PBB lainnya, serta untuk melindungi warga sipil yang mengalami ancaman terhadap keselamatannya. Pemberian kewenangan tersebut memperlihatkan bahwa MONUC dapat menjalankan *peace-enforcement* walaupun tidak disebutkan secara gamblang. Hal ini sejalan dengan klasula keberlakuan hukum humaniter internasional pada mandat MONUC.²⁷⁷ Adanya Mandat MONUC ini kemudian diperpanjang dengan Resolusi Dewan Keamanan No. 1565 pada Tahun 2004 di saat situasi kekerasan di Kongo semakin marak. Dalam Resolusi ini, mandat utama MONUC adalah untuk melindungi warga sipil di Kongo dari berbagai ancaman kekerasan,

²⁷⁶ Ray Murphy, *Op. Cit.*, hal. 108.

²⁷⁷ Resolusi 1794 menyatakan dalam paragraf 17. 7: "Reaffirms the obligation of all parties to comply fully with the relevant rules and principles of international humanitarian law relating to the protection of humanitarian and United Nations personnel, and also demands that all parties concerned grant immediate, full and unimpeded access by humanitarian personnel to all persons in need of assistance, as provided for in applicable international law."

melakukan perlucutan senjata terhadap kelompok-kelompok masyarakat di Kongo, serta mengawasi pematuhan terhadap larangan perpindahan senjata ke dalam wilayah Kongo. Pada Resolusi ini, Dewan Keamanan secara lebih eksplisit memperbolehkan MONUC untuk mengambil segala langkah yang diperlukan dalam menjalankan semua mandatnya. Pada Tahun 2008, Dewan Keamanan sekali lagi memperpanjang mandat MONUC hingga akhir 2009 untuk meneruskan mandatnya, serta bekerjasama dengan Pemerintah Kongo untuk membangun infrastruktur serta keamanan di wilayah misinya.²⁷⁸

SOFA dan Participation Agreement yang dibuat dalam konteks MONUC menggunakan Model SOFA dan Model Participation Agreement yang telah ada, sehingga prinsip-prinsip yang telah dijelaskan sebelumnya pada Bab 2 tetap berlaku. Dengan demikian, MONUC memiliki tanggung jawab dalam SOFA untuk:

- f. Menghindari segala tindakan yang dapat merusak kenetralan ataupun karakteristik internasional PBB (Pasal 6);
- g. Menghormati hukum dan peraturan lokal di daerah misi (Pasal 6);
- h. Mengambil segala tindakan yang diperlukan untuk menjamin kedisiplinan dan keteraturan di antara anggota misi, termasuk staf lokal, melalui Special Representative of the Secretary General yang memimpin misi tersebut (Pasal 40);
- i. Bekerjasama dengan Pemerintah lokal untuk mengadakan penyelidikan terhadap dugaan pelanggaran hukum yang menjadi kepentingan kedua belah pihak, semisal penyelidikan saksi-saksi dan pemberian bukti-bukti (Pasal 44);
- j. Menyelesaikan klaim perdata yang timbul dari tindakan misi dengan cara yang telah ditentukan (Pasal 53).

Berdasarkan Participation Agreement yang mengikuti Model yang telah ada, maka permasalahan *command and control* pun diatur serupa dengan apa yang telah dijelaskan pada Bab 2, di mana PBB memiliki *command and control* terhadap anggota kontingen militer yang dipinjamkan oleh Negara Pengirim dalam melaksanakan tugasnya. Komandan Pasukan

²⁷⁸ United Nations Security Council, Resolution No. 1843 of 2008.

bertanggungjawab atas seluruh pelaksanaan fungsi yang ditugaskan pada Pasukan Perdamaian dan secara umum bertanggung jawab atas ketertiban dan disiplin (*good order and discipline*) dalam Operasi. Namun, tanggung jawab atas pelaksanaan pendisiplinan tetap berada pada komandan kontingen militer nasional tersebut.²⁷⁹

Sehubungan dengan peraturan lain yang dikeluarkan oleh Sekretaris Jenderal maupun DPKO, MONUC tetap terikat terhadap peraturan-peraturan tersebut, sama halnya dengan Pasukan Perdamaian lainnya.

4.2.3 Kewajiban dalam hukum internasional

Seperti halnya Pasukan Perdamaian lainnya, MONUC memiliki kewajiban untuk mematuhi pengaturan hukum yang berlaku kepadanya seperti yang telah disebutkan dalam Bab 2, yakni (1) mandat yang diberikan oleh PBB, (2) hal-hal yang diatur dalam hukum hak asasi manusia, (3) hal-hal yang diatur dalam Hukum Humaniter Internasional, (4) SOFA, (5) hukum lokal daerah misi, dan (6) berbagai regulasi lainnya yang dibuat oleh PBB. Dalam hubungannya dengan eksploitasi seksual yang terjadi, maka berlaku pulalah pengaturan yang dijabarkan sebelumnya. Adapun pengaturan khusus yang dimiliki MONUC yang relevan dengan kewajiban hukum internasional perihal larangan tindakan eksploitasi seksual adalah:

- a. Salah satu mandat MONUC adalah untuk melindungi warga sipil dan menghormati aturan hukum humaniter internasional. Dengan demikian, tindakan eksploitasi seksual merupakan pelanggaran terhadap mandat tersebut karena bertentangan dengan perlindungan warga sipil dan hukum humaniter internasional.²⁸⁰
- b. Hukum lokal yang berlaku di Kongo melarang tindakan-tindakan yang termasuk eksploitasi seksual terhadap anak-anak dan wanita. Melalui Codes of Child Protection, Pemerintah Kongo melarang adanya tindakan eksploitasi seksual terhadap individu yang belum berumur 18 tahun sesuai

²⁷⁹ J.W. Houck, *Op. Cit.*

²⁸⁰ United Nations Security Council, Resolution No. 1291, 2000; United Nations Security Council, Resolution No. 1565, 2004.

dengan pengaturan Konvensi Hak Anak yang telah diratifikasinya.²⁸¹ Pengaturan lain yang melibatkan larangan terhadap eksploitasi seksual terhadap anak adalah Labour Code 2006 yang meliputi larangan untuk melibatkan anak dalam kegiatan prostitusi. Sementara itu, Kongo juga merupakan Negara Peserta CEDAW yang juga mengatur mengenai larangan eksploitasi seksual terhadap wanita.

c. Peraturan lain berupa Kode Etik khusus telah diadopsi dalam lingkungan MONUC. Sebagai respon dari dugaan eksploitasi seksual oleh anggota Pasukan Perdamaian tersebut, pada Tahun 2002 MONUC membuat suatu *Code of Conduct* yang khusus mengatur mengenai larangan tindakan eksploitasi seksual terhadap warga lokal. Dalam dokumen tersebut, disebutkan bahwa salah satu mandat MONUC adalah untuk melindungi warga sipil, khususnya wanita dan anak-anak yang merupakan pihak yang paling lemah dalam masyarakat sesudah konflik. Dengan demikian, tindakan eksploitasi seksual merupakan tindakan yang tidak dapat diterima dan dilarang bagi anggota MONUC. Selain itu, tindakan ini akan merusak integritas PBB dan dapat mengurangi rasa kepercayaan masyarakat terhadap PBB. Dokumen ini melarang anggota MONUC untuk:

- Melakukan segala tindakan eksploitasi seksual, dan tindakan-tindakan lain yang bersifat menghina atau merendahkan secara seksual;
- Melakukan tindakan seksual apapun dengan anak-anak (setiap orang di bawah umur 18 tahun). Kesalahan perkiraan umur tidak dapat menjustifikasi;
- Memberikan uang, pekerjaan, barang, atau jasa sebagai alat tukar untuk hubungan seksual dengan pekerja seks komersial ataupun dengan siapapun juga; dan
- Mengunjungi tempat pelacuran.

²⁸¹ Committee on the Rights of the Child, Consideration of Reports Submitted by State Parties , Democratic Republic of Congo, CRC/C/COD/2.

Semua bentuk tindakan di atas merupakan pelanggaran berat. Komandan-Komandan Pasukan diberikan tanggung jawab untuk mencegah terjadinya tindakan-tindakan yang dilarang seperti di atas.

4.3 KASUS EKSPLOITASI SEKSUAL OLEH ANGGOTA MONUC

Anggota Pasukan Perdamaian di Kongo memanfaatkan kelemahan masyarakat lokal dan mengeksploitasi mereka untuk tujuan-tujuan seksual. Tindakan tersebut jelas dilarang dan merupakan pelanggaran terhadap tugas untuk melindungi masyarakat Kongo di tengah kelemahannya.²⁸² Anak-anak berumur 12-15 tahun telah secara umum terlibat dalam hubungan seksual dengan anggota MONUC untuk mendapatkan makanan, uang, atau perlindungan yang dikenal dengan istilah *survival sex*. Hubungan seksual dalam keadaan seperti ini pada dasarnya bersifat eksploitatif dalam suatu masyarakat pascakonflik di mana anak-anak dan wanita berada dalam posisi yang luar biasa lemah.²⁸³

Dalam Resolusi 1565 Tahun 2004 yang memperpanjang misi MONUC di Kongo, Dewan Keamanan juga menyatakan keprihatiannya terhadap berbagai dugaan eksploitasi seksual dan meminta Sekretaris Jenderal untuk melaksanakan investigasi.²⁸⁴ Pada Tanggal 19 November 2004, Sekretaris Jenderal Kofi Annan mengakui adanya bukti yang jelas bahwa telah terjadi suatu pola eksploitasi seksual oleh anggota Pasukan Perdamaian PBB di Kongo, baik oleh anggota sipil maupun anggota kontingen militer.²⁸⁵

²⁸² Report of The Secretary General on Activity of the OIOS Investigation into Sexual Exploitation of Refugees by Aid Workers in West Africa, UN Doc. A/57/465 [3]. 11 Oktober 2002, para. 22.

²⁸³ Ray Murphy, *Op. Cit.*, hal. 234.

²⁸⁴ Paragraf 25 Resolusi 1565 berbunyi: "Expressing grave concern at the allegations of sexual exploitation and misconduct by civilian and military personnel of MONUC, requests the Secretary-General to continue to fully investigate these allegations to take the appropriate action in accordance with the Secretary-General's Bulletin on special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse (ST/SGB/2003/13) and to keep the Council informed, further encourages MONUC to conduct training for personnel targeted to ensure full compliance with its code of conduct regarding sexual misconduct, and urges troop-contributing countries to take appropriate disciplinary and other action to ensure full accountability in cases of such misconduct involving their personnel."

Berkaitan dengan investigasi tersebut, maka bulan Mei-September 2004, *The Office of Internal Oversight Services* (OIOS) diberikan tugas untuk melaksanakan investigasi di Bunia, Kongo Timur di mana hamper setengah dari anggota MONUC ditempatkan. Hasil investigasi tersebut mengkonfirmasi pemberitaan-pemberitaan sebelumnya mengenai tindakan eksploitasi seksual oleh anggota MONUC terhadap anak-anak dan wanita lokal di mana dinyatakan bahwa:

*“Interviews with Congolese women and girls confirmed that sexual contact with peacekeepers occurred with regularity, usually in exchange for food or small sums of money. Many of these contacts, which were further confirmed by evidence from others adduced by the OIOS team, involved girls under the age of 18, with some as young as 13.”*²⁸⁶

Anak-anak lelaki dan para pemuda yang menjadi perantara terkadang juga mendapatkan makanan sebagai bayaran atas jasa mereka. Penyelidikan juga mengindikasikan bahwa telah terjadi pola aktivitas seksual yang meluas antara anggota MONUC dengan warga setempat.²⁸⁷ Walaupun banyak dari mereka tidak dapat mengidentifikasi anggota MONUC mana yang melakukan hubungan seksual dengan mereka, namun mereka dapat melaporkan pola hubungan tersebut secara mendetil. Beberapa dari mereka juga telah mengalami pemerkosaan dan mengalami trauma dari hubungan seksual selanjutnya sehingga sulit mendapatkan bukti-bukti berupa kesaksian dari mereka.

Dalam menanggapi temuan tersebut, Majelis Umum menyatakan keprihatinannya terhadap situasi antara MONUC dan masyarakat lokal Kongo tersebut melalui

²⁸⁵ United Nations Secretariate, Press Release: “Secretary-General ‘Absolutely Outraged’ by Gross Misconduct by Peacekeeping Personnel in Democratic Republic of Congo,” U.N. Doc. SG/SM/9605 (19 November 2004).

²⁸⁶ United Nations Secretariate, “Investigation by the Office of Internal Oversight Services into Allegations of Sexual Exploitation and Abuse in the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo/ By the Office of Internal Oversight Services (A/59/661),” 5 January 2005.

²⁸⁷ *Ibid.*, para. 11.

pernyataannya dalam Resolusi Nomor 59/207 yang mengandung perintah untuk:²⁸⁸

- a. (d) To put an end to impunity and to ensure, as it is duty-bound to do, that those responsible for human rights violations and grave breaches of international humanitarian law are brought to justice in accordance with due process, and to carry out urgently a comprehensive reform of the judicial system;
- b. (f) To take special measures to protect women and children from the appalling violence, including sexual violence, which has been and continues to be prevalent throughout the country, in particular in Ituri, North and South Kivu and other areas in the eastern part of the country, and condemns in particular the widespread use of sexual violence as a means of warfare; dan
- c. (g) To promote the full enjoyment of all human rights by women and children and to meet the special needs of women and girls in post-conflict reconstruction, as well as to ensure the full participation of women in all aspects of conflict resolution and peace processes, including peacekeeping, conflict management and peacebuilding, as a matter of priority, in accordance with Security Council resolution 1325 (2000) of 31 October 2000 on women, peace and security.

Berdasarkan investigasi yang telah dilakukan, pada awal 2005, OIOS membuat laporan mengenai 72 dugaan yang telah diselidiki mengenai eksploitasi seksual terhadap wanita dan anak-anak berumur 12-18 tahun. Dari penyelidikan tersebut, didapat fakta-fakta bahwa para wanita dan anak-anak yang berhubungan seksual dengan anggota MONUC tersebut dimotivasi oleh pertukaran makanan atau sejumlah uang yang sangat minim. Enam kasus yang melibatkan anak-anak telah terkonfirmasi dan diteruskan. Dalam dua kasus lainnya, bukti yang ada dianggap “*convincing but not fully substantiated*” dan dalam sebelas kasus lainnya, terdapat bukti eksploitasi seksual oleh anggota MONUC tetapi tidak

²⁸⁸ United Nations General Assembly, Resolution Number 59/207 of 17 March 2005, A/RES/59/207.

dapat diverifikasi. Dalam 19 kasus, anggota MONUC yang dituduh tidak mengakui tuduhan adanya tindakan yang bertentangan dengan hukum.

Atas penemuan tersebut, Dewan Keamanan melalui Resolusi Nomor 1592 menyatakan kembali perihal kekhawatirannya mengenai tindakan eksploitasi seksual yang dilakukan oleh anggota MONUC terhadap warga setempat, dan meminta Sekretaris Jenderal untuk menerapkan pematuhan terhadap *zero-tolerance policy* dan untuk mengambil langkah-langkah dalam mencegah, menginvestigasi, dan menghukum mereka yang bertanggungjawab atas pelanggaran hukum, serta memberikan bantuan kepada para korban (para 11). Dewan Keamanan juga meminta Negara-Negara Pengirim untuk mereview the Secretary-General's Letter of 24 March 2005 (A/59/710) dan mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mencegah eksploitasi seksual oleh warganya dalam MONUC. Langkah-langkah ini meliputi pelaksanaan training sebelum pengiriman kontingen mengenai kesadaran perihal larangan eksploitasi seksual, dan pendisiplinan atau penghukuman bagi anggota kontingennya yang terlibat dalam pelanggaran larangan tersebut sebagai bentuk akuntabilitas (para 12).

Meskipun Majelis Umum dan Dewan Keamanan telah mengeluarkan berbagai resolusi dalam upaya menghapus tindakan eksploitasi seksual, namun tindakan tersebut terus berlanjut. Tahun-tahun berikutnya, OIOS kembali melakukan investigasi mengenai tindakan eksploitasi seksual oleh anggota MONUC dan mendapati 217 dugaan pada Tahun 2006-2007 dan 59 dugaan pada Tahun 2007-2008. Meskipun jumlah dugaan tersebut cukup banyak, namun pada akhirnya banyak yang tidak dapat dilanjutkan karena ketidakspesifikan data yang menyangkut pelaku ataupun korbannya. Dari dugaan-dugaan tersebut, tersangka pelaku meliputi baik *civilian personnel* maupun *military personnel*. PBB telah melakukan repatriasi terhadap beberapa personel yang diduga melakukan eksploitasi seksual. Namun, kelanjutan mengenai proses peradilan bagi individu tersebut sangatlah minim. Sampai saat ini, hanya terdapat satu kasus yang mengadili dan menghukum pelaku eksploitasi seksual di Kongo, yakni oleh Pengadilan Perancis terhadap seorang UN Staff pada bulan September 2008 di

mana ia diputuskan bersalah atas pemerkosaan dan pengeksploitasian 20 anak-anak berumur 12-18 tahun selama Tahun 1998-2004.²⁸⁹

4.4 TANGGUNG JAWAB ATAS EKSPLOITASI SEKSUAL DAN APLIKASINYA TERHADAP TINDAKAN EKSPLOITASI SEKSUAL OLEH ANGGOTA MONUC

Tindakan eskploitasi seksual sebagaimana telah dijelaskan di atas merupakan pelanggaran dari mandat, hukum lokal, serta regulasi dan kode etik PBB yang berlaku terhadap MONUC. Tindakan tersebut juga bertentangan dengan prinsip hukum hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional. Terlebih lagi, tindakan tersebut merupakan tindakan yang bertentangan dengan kewajiban hukum internasional Negara Pengirim peserta CRC dan CEDAW.²⁹⁰ Tanggung jawab atas tindakan tersebut dapat berupa tanggung jawab pidana dan tanggung jawab perdata. Tanggung jawab pidana dibebankan pada individu yang telah melakukan tindakan eksploitasi seksual terhadap anak-anak dan wanita sebagai akibat pelanggaran hukum pidana. Sedangkan tanggung jawab perdata dapat pula dibebankan pada individu tersebut dalam rangka penggantian kerugian terhadap korban, ataupun klaim untuk membiayai anak hasil eksploitasi seksual.²⁹¹ Selain itu, tanggung jawab perdata berupa kompensasi juga dapat dibebankan kepada PBB atau Negara Pengirim jika tindakan tersebut dapat diatribusikan kepadanya. Kompensasi ini merupakan suatu bentuk reparasi sebagai konsekuensi tanggung jawab menurut hukum internasional di mana kompensasi diberikan terhadap kerugian yang dapat diukur dengan uang, meliputi

²⁸⁹ “Ex-Monuc senior officer tried in France for sexual violence,” <http://ca.news.yahoo.com/s/afp/france_un_trial_centrafrica_drcongo_rape>, Akses per 20 Juni 2009.

²⁹⁰ Negara Pengirim dalam MONUC meliputi Bangladesh, Benin, Bolivia, China, Ghana, Guatemala, India, Indonesia, Jordan, Malawi, Morocco, Nepal, Pakistan, Senegal, Serbia, South Africa, Tunisia, Uruguay yang kesemuanya merupakan Negara Peserta CRC dan CEDAW.

²⁹¹ Anak hasil eksploitasi seksual tersebut sering disebut sebagai *peacekeeping babies*. Hal ini telah menjadi masalah besar dalam masyarakat Kongo di mana anak-anak berumur 13-18 tahun telah memiliki anak yang sama sekali tidak seperti warga kongo lainnya sehingga ia dikucilkan dari masyarakat, dan tidak memiliki jalan lain untuk mencari uang selain melibatkan dirinya kembali pada hubungan eksploitasi seksual.

baik kerugian materil maupun moral.²⁹² Kompensasi bagi kerugian moral dapat diberikan kepada korban yang mengalami perlakuan buruk atau pelanggaran hak asasi lainnya.²⁹³ Kompensasi tersebut dapat memberikan dukungan bagi korban untuk membangun kembali hidupnya pascakonflik dan pascatrauma.²⁹⁴

Perlu diperhatikan bahwa MONUC menggunakan SOFA dan Participation Agreement yang sama dengan Model yang diberikan oleh PBB. Dengan demikian, proses penegakan hukum dalam MONUC pun sama seperti apa yang telah dijelaskan pada Bab 2, dengan peran utama investigasi dan peradilan pada Negara Pengirim yang juga memegang kontrol kedisiplinan atas anggota kontingen militernya.

4.4.1 Tanggung Jawab Menurut SOFA dan Participation Agreement

(i) Tanggung Jawab Individu

Sebelumnya telah dijelaskan bahwa SOFA menyediakan mekanisme untuk tanggung jawab pidana dan tanggung jawab perdata bagi individu anggota Pasukan Perdamaian. Dalam hal tertangkap tangan melakukan eksploitasi seksual, maka individu yang dimaksud dapat ditangkap oleh aparat Kongo untuk kemudian dikembalikan kepada MONUC.²⁹⁵ Menurut pengaturannya, jika individu yang terlibat adalah *civilian personnel*, maka dapat disepakati apakah dapat diadili di Negara Penerima, dalam hal ini Kongo.²⁹⁶ Akan tetapi, pada praktiknya, belum pernah ada *civilian personnel* yang diadili di Kongo. Hal ini menjadikan akuntabilitas individu semakin rendah mengingat Negara Penerima tidak memiliki kontrol terhadap proses peradilan di Negara asal individu tersebut. Mengenai tanggung jawab perdata, SOFA telah menyatakan bahwa jika klaim tersebut tidak berkaitan dengan tugas resmi PBB, maka Special Representative/Commander dapat menyatakan bahwa proses hukum di

²⁹² *Lusitania Case*, UNRIIAA, vol. VII (Sales No. 1956.V.5), para. 40; *Velásquez*, *Loc. Cit.*, para. 26.

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ Catherine E. Sweetser, "Providing Effective Remedies To Victims of Abuse By Peacekeeping Personnel", 83 *N.Y.U.L. Rev.* 1643 (2008).

²⁹⁵ SOFA, Pasal 42 ayat (2).

²⁹⁶ SOFA, Pasal 47 ayat (1).

Negara Penerima dapat berlanjut. Meskipun telah ada peraturan demikian, hal ini belum pernah dipraktikkan dalam MONUC. Mengenai klaim perdata ini, PBB malahan membuat suatu pengaturan baru melalui *United Nations Comprehensive Strategy on Assistance and Support to Victims of Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Staff and Related Personnel* yang mengatur bahwa PBB akan bekerjasama dengan Negara anggotanya untuk memfasilitasi klaim perdata yang dilakukan oleh warga negaranya, terutama mengenai pembiayaan anak.²⁹⁷ Hal ini menunjukkan bahwa PBB telah mengambil langkah yang cenderung tidak memperbolehkan adanya proses peradilan atas klaim perdata di Negara Penerima, melainkan melalui proses peradilan di Negara asal individu pelaku pelanggaran.

Selain tanggung jawab individu sebagai pelaku, individu dapat pula dikenakan tanggung jawab atas tindakan eksploitasi seksual yang dilakukan oleh anak buah atau bawahannya. Hal ini sesuai dengan konsep *command responsibility* dalam hukum internasional di mana Atasan atau Commander dapat menjadi bertanggungjawab atas suatu pelanggaran hukum jika mereka mengetahui, atau seharusnya dapat mengetahui, atau dalam kasus warga sipil, secara sadar tidak mengindahkan informasi yang mengindikasikan bahwa bawahannya melakukan tindakan pelanggaran hukum tersebut. Kegagalan untuk bekerjasama dalam implementasi peraturan dan proses investigasi tidak dapat ditoleransi.²⁹⁸ Dalam konteks MONUC, hal kegagalan Komandan Kontingen Nasional untuk bekerjasama dalam investigasi dan menangani kasus eksploitasi seksual yang dilakukan oleh bawahannya dapat dijumpai. Dalam laporan OIOS pada Tahun 2007, dikatakan bahwa terdapat Komandan Kontingen yang ditempatkan di Distrik Ituri yang tidak mau bekerjasama dengan OIOS untuk mempermudah proses investigasi berupa pengambilan pernyataan dan indentifikasi pelaku.²⁹⁹ Terlebih lagi, dijumpai pula Komandan

²⁹⁷ United Nations General Assembly, *United Nations Comprehensive Strategy on Assistance and Support to Victims of Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Staff and Related Personnel*, A/RES/62/214, 7 March 2008, para. 8.

²⁹⁸ Ray Murphy, *Op. Cit.*, 236.

Kontingen Nasional yang turut serta mengancam saksi korban untuk tidak mengikuti investigasi yang dilakukan oleh OIOS dan tidak menunjuk anggota kontingennya sebagai pelaku eksploitasi seksual.³⁰⁰

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, Komandan Kontingen Nasional memiliki tanggung jawab atas kedisiplinan dan ketertiban anggotanya, termasuk dalam hal penghormatan hukum lokal. Kegagalan untuk mencegah, atau menghukum tindakan eksploitasi tersebut ditambah dengan keengganan bekerjasama dalam proses investigasi menunjukkan bahwa Komandan tersebut dapat diberikan tanggung jawab atas tindakan eksploitasi seksual yang dilakukan oleh bawahannya menurut konsep *command responsibility*. Sehubungan dengan hal tersebut, The Special Representative of the Secretary General untuk MONUC mengeluarkan pernyataan mengenai penanganan tindakan eksploitasi seksual:

“I believe that emphasis needs to be placed on the accountability of the officers of contingents to which perpetrators belong, from contingent to company and platoon commanders. It is clearly evident that while there has been no shortcoming insofar as disseminating the code of conduct and the Secretary General’s zero tolerance policy on matters of sexual exploitation and abuse, the same cannot be said for enforcement of this. In certain instances, it is apparent that the feeling of impunity is such that not only have the policies not been enforced, but the command structures have not always given investigators their full cooperation. I also consider it imperative that the results of Member States’ actions against the perpetrators of these abuse be made available to the UN and that the Mission highlight to incoming commanders the gravity and extent of the problem and underscore the commanders’ responsibility to prevent similar acts during their mandate. Only such stern deterrents, in my view, will enable us to stamp out sexual exploitation and sexual abuse in the peacekeeping environment.”³⁰¹

²⁹⁹ OIOS, Redacted Report of Investigation, ID Case No. 0618/05, 30 January 2007, para. 36.

³⁰⁰ *Ibid.*, para, 33.

³⁰¹ Report of The Secretary General on Activity of the OIOS Investigation into Sexual Exploitation of Refugees by Aid Workers in West Africa, UN Doc. A/57/465 [3]. 11 Oktober 2002, para. 46; Ray Murphy, *Op. Cit.*, hal. 235.

(ii) Tanggung Jawab PBB

SOFA dan Participation Agreement hanya mengatur mengenai tanggung jawab PBB atas tindakan yang merupakan tugas resmi dari PBB. Eksploitasi seksual nyata-nyata tidak termasuk di dalam tugas resmi PBB dan dengan demikian, tidak diatur pertanggungjawabannya di dalam SOFA dan Participation Agreement. Namun, PBB memiliki beberapa peran yang diatur dalam SOFA dan Participation Agreement menyangkut tindakan eksploitasi seksual ini, yakni:

- a. Special Representative/Commander memiliki tanggung jawab untuk memelihara kedisiplinan dan ketertiban keseluruhan anggota Pasukan Perdamaian PBB.
- b. Melaksanakan investigasi dalam hal Negara Pengirim tidak mampu atau tidak berkendak.
- c. Melakukan repatriasi atau memperbolehkan proses peradilan pidana oleh Negara Penerima.
- d. Meminta laporan kelanjutan proses hukum pidana terhadap individu yang direpatriasi ke Negara asalnya.

Dengan merujuk pada omisi atau kegagalan bertindak, maka jika PBB tidak menjalankan perannya tersebut, ia dapat dipertanggungjawabkan karena kegagalan bertindak.

(iii) Tanggung Jawab Negara Pengirim

Participation Agreement mengatur bahwa Negara Pengirim akan bertanggung jawab atas *gross negligence* dan *willful misconduct* personelnnya. Pertama-tama istilah *gross negligence* dan *willful misconduct* ini harus didefinisikan terlebih dahulu. Namun, dokumen tersebut tidak memberikan definisi tersebut sehingga sulit untuk menentukan bahwa eksploitasi seksual termasuk dalam istilah-istilah tersebut. Jika klausul Pasal 9 Participation Agreement yang mengatur hal ini ditelaah kembali, terdapat kata-kata “*injury...in the performance of the services or any other activity or operation under this MoU*”. Dengan adanya kata-kata tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa *gross negligence* dan *willful misconduct* yang dimaksud adalah pelanggaran hukum yang terkait dengan pelaksanaan tugas PBB. Jika

pelanggaran hukum yang dilakukan tidak ada hubungannya dengan pelaksanaan tugas PBB, maka klausula ini tidak serta merta dapat mengalihkan tanggung jawab pada Negara Pengirim. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa klausul ini tidak berlaku terhadap eksploitasi seksual.

Seperti telah dijelaskan dalam Bab 3, SOFA dan Participation Agreement juga mengatur mengenai pelaksanaan yurisdiksi kriminal terhadap anggota kontingen militer oleh Negara Pengirim. Adanya hak eksklusif pelaksanaan yurisdiksi kriminal ini erat hubungannya dengan konsep *due diligence* dalam hukum internasional yang mengatur bahwa Negara memiliki kewajiban untuk mencegah, menginvestigasi, dan menghukum pelanggaran hak asasi manusia. Dalam hubungannya dengan eksploitasi seksual oleh anggota kontingen militernya, maka Negara Pengirim memiliki kewajiban untuk mencegah, menginvestigasi, dan menghukum eksploitasi seksual terhadap anak-anak dan wanita sesuai dengan kewajiban yang ada di dalam CRC dan CEDAW.³⁰² Dalam hal eksploitasi seksual yang dilakukan oleh anggota MONUC, permasalahan terbesar adalah bahwa setelah repatriasi ke Negara Asal, Negara tersebut tidak melaksanakan yurisdiksi kriminalnya terhadap individu tersebut dan mengakibatkan tidak adanya *remedy* yang dapat diberikan kepada korban. Hal ini merupakan suatu fakta yang sangat disayangkan mengingat ketiadaan akuntabilitas untuk suatu tindakan yang melanggar HAM. Hal ini terjadi pada kontingen Uruguay dan India yang direpatriasi oleh PBB ke Negara asalnya untuk diadili sehubungan dengan eksploitasi seksual namun belum ada tindak lanjut dari repatriasi tersebut.³⁰³ Jika keadaan demikian terus berlanjut, maka Negara yang bersangkutan dapat dikatakan telah melanggar kewajiban *due*

³⁰² Commentary to Article 34 CRC menyatakan bahwa Negara Peserta memiliki tanggung jawab untuk mencegah, menginvestigasi, dan menghukum eksploitasi seksual terhadap anak-anak; Recommendation 19 dari Komisi CEDAW, menyatakan bahwa kekerasan dan eksploitasi seksual merupakan "*a form of discrimination against women that seriously inhibits women's ability to enjoy rights and freedoms on a basis of equality with men*" dan menyatakan bahwa "*states may be ... responsible for private acts if they fail with due diligence to prevent violations of rights or to investigate and punish acts of violence, and for providing compensation*".

³⁰³ Taylor Toeka Kakala dan Lisa Clifford, "UN Sexual Misconduct Allegations Won't Go Away," <http://www.iwpr.net/?apc_state=hfirfacr346657&l=en&s=f&o=346697>, Akses per 28 Juni 2009. Kontingen Uruguay dipulangkan pada tahun 2006 sementara India pada tahun 2008.

diligence-nya dan dinyatakan bertanggung jawab untuk memberikan kompensasi kepada korban.³⁰⁴

4.4.2 Tanggung Jawab Menurut Teori Atribusi

Dalam kasus eksploitasi seksual, individu tentara ataupun personel sipil dapat dibebankan tanggung jawab atas tindakannya tersebut sehingga tidak perlu mengatribusikan pelanggaran eksploitasi seksualnya. Akan tetapi, karakter dari pelanggaran eksploitasi seksual yang terjadi dalam lingkup Operasi Perdamaian ini sangat unik, yakni sulitnya ditemukan bukti yang spesifik sehingga sulit dilakukan pertanggungjawaban meskipun telah ditemukan pola eksploitasi seksual oleh anggota misi. Terlebih lagi, individu yang dimaksud belum tentu memiliki sumber dana yang cukup untuk memenuhi tuntutan perdatanya. Dengan demikian, dalam rangka memastikan akuntabilitas dan perlindungan korban, maka perlu ditelaah mengenai pengatribusian tindakan eksploitasi seksual tersebut terhadap PBB ataupun Negara Pengirim.³⁰⁵

Dalam bab sebelumnya, telah dikatakan bahwa pada dasarnya PBB akan memikul tanggung jawab atas tindakan anggota Pasukan Perdamaian yang menimbulkan kerugian atau melanggar hukum sehubungan dengan pelaksanaan tugas resminya (*official function/official duties*). Namun, agar PBB bertanggung jawab atas tindakan pelanggaran hukum yang tidak berkaitan dengan tugas resmi, maka harus dilakukan penelaahan lebih lanjut dengan menggunakan prinsip-prinsip atribusi.

Telah dijelaskan bahwa prinsip atribusi terhadap PBB menyangkut tindakan *civilian personnel* dalam Pasukan Perdamaian adalah prinsip atribusi langsung, sedangkan atribusi terhadap tindakan *military personnel* diatur oleh teori *effective control*. Sementara untuk tindakan yang di luar kewenangan, maka prinsip atribusi yang relevan adalah yang teori *ultra vires*.

³⁰⁴ Seperti halnya dalam kasus *Velasquez*, Pemerintah Honduras dinyatakan melanggar kewajiban due diligence nya karena kegagalan merespon pada investigasi penculikan paksa Mr. Velasquez yang dilakukan oleh tentaranya dan oleh karena itu diperintahkan untuk mem bayar kompensasi pada keluarga korban.

³⁰⁵ Matt Halling dan Blaine Bookey, "Accountability for the United Nations in Haiti," *31 Hastings Int'l & Comp. L. Rev.* 461 (2008): 473.

(i) *Teori Atribusi Langsung*

Sehubungan dengan tindakan eksploitasi seksual, teori atribusi ini tidak dapat diberlakukan. Hal ini menyangkut bahwa teori ini hanya berlaku bagi tindakan organ atau agent dari Organisasi Internasional yang dilaksanakan dalam rangka melaksanakan fungsi dari organ atau agent tersebut seperti yang telah diberikan oleh Organisasi kepadanya.³⁰⁶ Tindakan eksploitasi seksual jelas bukanlah termasuk fungsi yang diberikan oleh PBB kepada personelnnya, melainkan tindakan yang nyata-nyata bertentangan dengan kewajiban hukum internasionalnya. Dengan demikian, teori ini tidak dapat diaplikasikan untuk situasi tersebut.

Adapun teori ini dapat diaplikasikan jika yang Special Representative atau Commander yang merupakan agent PBB melakukan omisi dengan tidak menjalankan kewajibannya untuk mencegah ataupun menghukum pelanggaran. Hal ini berkaitan dengan kewajibannya berdasarkan dokumen-dokumen yang ada untuk melakukan hal tersebut. Pasal 1 dan 2 DASR serta DARIO telah jelas menyatakan bahwa omisi juga dapat diatribusikan. Dengan demikian, atribusi langsung dapat dilakukan.

(ii) *Teori Effective Control*

Berdasarkan teori ini, maka tindakan anggota kontingen militer dalam Pasukan Perdamaian akan diatribusikan kepada pihak yang memiliki *effective control* terhadap tindakan tersebut, yakni berupa kontrol faktual terhadap tindakan yang dipermasalahkan.³⁰⁷ Dalam hal ini, berarti perlu diperhatikan apakah PBB memiliki kontrol tersebut terhadap tindakan eksploitasi seksual yang dilakukan oleh anggota kontingen militer MONUC. MONUC merupakan misi PBB yang berada di bawah *command and control* PBB. MONUC dipimpin oleh Special Representative dan Force Commander yang menurut SOFA bertanggungjawab atas keseluruhan kedisiplinan, ketertiban, dan pematuhan kepada hukum lokal.³⁰⁸

³⁰⁶ DARIO, Pasal 4.

³⁰⁷ *Commentary to Article 4 DARIO*, para. 5.

³⁰⁸ United Nations Security Council, Resolution No. 1291, *loc cit*; SOFA, Pasal 6.

Tindakan eksploitasi seksual berkaitan erat dengan kedisiplinan dan ketertiban anggota kontingen militer selama bertugas dalam Pasukan Perdamaian. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa kontrol terhadap tindakan tersebut merujuk kepada siapakah yang memiliki kewenangan dan kekuatan sehubungan dengan kedisiplinan dan ketertiban anggota kontingen militer.

Berdasarkan SOFA, maka Special Representative/Commander merupakan pihak yang memiliki tanggung jawab atas pemeliharaan kedisiplinan, ketertiban, serta penataan pada hukum lokal. Akan tetapi, Participation Agreement juga mengindikasikan bahwa Komandan Kontingen Nasional dari setiap kontingen militer lah yang akan memiliki kewenangan dan tanggung jawab atas pendisiplinan anggotanya. Pasal 7.5 menyatakan bahwa:

*The Government acknowledges that the commander of its national contingent is responsible for the discipline and good order of all members of the contingent while assigned to MONUC. The Government accordingly undertakes to ensure...compliance with United Nations standard of conduct, mission-specific rules and regulations and the obligations toward national and local laws and regulations...*³⁰⁹

Dalam prakteknya, dapat dikatakan bahwa secara operasional, Negara Pengirim merupakan pihak yang memiliki kontrol terhadap permasalahan tingkah laku anggota kontingennya sehubungan dengan kedisiplinan penataan aturan-aturan yang menjadi kewajiban Pasukan Perdamaian, termasuk hukum lokal. Jika terjadi pelanggaran ketertiban, terutama saat pelanggaran tersebut sudah berpola, maka Negara Pengirim dapat menjadi bertanggung jawab dengan alasan bahwa ia merupakan pihak yang memegang kontrol faktual terhadap tingkah laku anggota kontingen militernya. Terlebih lagi adanya suatu prinsip dalam keberlakuan hukum humaniter internasional bahwa Negara akan bertanggungjawab terhadap **keseluruhan** tindakan tentaranya dengan alasan Negara tersebut memiliki kontrol dalam *chain of command* militernya.³¹⁰

³⁰⁹ Memorandum of Understanding between The United Nations and the Government of the Republic of Indonesia Contributing Resources to MONUC, DPKOMONUC/INDO/01, Pasal 7 ter.

(iii) Teori Ultra Vires

Adapun menyangkut tindakan eksploitasi seksual yang dilakukan oleh *civilian personnel*, prinsip atribusi yang relevan adalah prinsip *ultra vires* menyangkut tindakan di luar kewenangannya. Eksploitasi seksual nyata-nyata dilarang oleh berbagai peraturan PBB, dan bertentangan dengan mandat untuk melindungi warga sipil, terutama anak-anak dan wanita. Dengan demikian, tindakan ini di luar kewenangan personel, juga organisasi.

Kunci dari atribusi melalui teori *ultra vires* ini adalah jika personel yang dimaksud melaksanakan tindakan tersebut *in that capacity*. Hal ini mengindikasikan harus adanya hubungan antara tindakan di luar kewenangan dengan kapasitasnya sebagai organ atau agent. Dijelaskan pula bahwa harus dibedakan antara tindakan yang di luar kewenangan dengan tindakan yang sangat jauh di luar kewenangan sehingga termasuk ke dalam lingkup tindakan pribadi yang tidak dapat diatribusikan.³¹¹ Dengan penjelasan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa sebenarnya tindakan eksploitasi seksual tidak dapat diatribusikan kepada PBB ataupun Negara karena sifatnya yang sangat jauh dari kewenangan dan tugas resmi seorang personel.

Akan tetapi, terdapat keadaan di mana tindakan tersebut dapat diatribusikan melalui teori ini, yakni jika (1) tindakan dilakukan *under cover of their status as officers*, dan (2) adanya pemakaian *means placed at their disposal on account of that status*. Misalnya saja jika dalam melakukan eksploitasi seksual, personel tersebut melakukan pemaksaan dengan dalih keperluan PBB, atau memanfaatkan senjata ataupun fasilitas lainnya untuk melaksanakan eksploitasi seksual tersebut. Jika dapat dibuktikan bahwa kedua elemen kumulatif tersebut terpenuhi, barulah tindakan eksploitasi seksual tersebut dapat diatribusikan melalui teori ini.

(iv) Teori Overall Authority and Control

Berdasarkan teori ini, maka akan sangat sulit sekali untuk mengatribusikan tindakan kepada Negara Pengirim. Hal ini mengingat bahwa

³¹⁰ Geneva Convention 4, Pasal 3; Additional Protocol I, Pasal 91.

³¹¹ Commentary to Article 7 DASR, para. 8.

threshold yang diatur akan merujuk pada kontrol Operasi Perdamaian secara keseluruhan, yang memang akan ada di bawah PBB, seperti misalnya dalam MONUC. Adapun tes *overall authority and control* yang dimiliki oleh Dewan Keamanan PBB dapat terlihat dengan 5 cara:³¹²

- f. Piagam PBB memperbolehkan Dewan Keamanan untuk mendelegasikan kewenangan terhadap Negara anggota;
- g. Bab VII memperbolehkan adanya delegasi tersebut;
- h. Delegasi dilakukan secara eksplisit dalam Resolusi;
- i. Resolusi memberikan tujuan dan mandat yang spesifik; dan
- j. Pimpinan Operasi diwajibkan memberikan laporan terhadap Dewan Keamanan.

Jika ditelaah lebih lanjut, maka akan nampak bahwa MONUC memenuhi kriteria ini jika dilihat dari Resolusi Dewan Keamanan yang memberikan otorisasi pembentukan MONUC, yakni Resolusi No. 1279 dan 1291. Dengan demikian, berdasarkan teori ini, pelanggaran hukum tersebut akan diatribusikan kepada PBB, bukan kepada Negara Pengirim. Perlu diperhatikan bahwa teori ini telah mengundang kritik, terutama dari ILC karena dirasa membuat atribusi kepada Negara Pengirim yang memiliki operasional kontrol terhadap anggota kontingen militernya menjadi tidak mungkin.

Perlu dicatat bahwa DARVO memungkinkan adanya atribusi ganda atas suatu tindakan Pasukan Perdamaian; terhadap PBB dan terhadap Negara Pengirim. Dalam hal eksploitasi seksual, atribusi ganda mungkin berlaku mengingat adanya kontrol baik dari pihak PBB maupun pihak Negara Pengirim terhadap kedisiplinan dan ketertiban anggota kontingen militer menurut SOFA dan menurut Participation Agreement. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa PBB dan Negara Pengirim dapat sama-sama bertanggung jawab atas tindakan eksploitasi seksual anggota kontingen militer.

³¹² Behrami, *Loc. Cit.*, par. 118.

BAB 5

PENUTUP

5.1 KESIMPULAN

Berdasarkan perumusan pokok-pokok permasalahan di dalam Bab 1 dan uraian pembahasan pada Bab 2 sampai dengan Bab 4, maka dapat didapat kesimpulan skripsi yang berjudul “Tanggung Jawab Dalam Hukum Internasional Atas Pelanggaran Hukum yang Dilakukan Oleh Pasukan Perdamaian PBB: Analisa Tanggung Jawab Atas Eksploitasi Seksual Terhadap Anak-anak dan Wanita Oleh Anggota MONUC” adalah sebagai berikut:

1. Operasi Perdamaian merupakan organ tambahan PBB yang memiliki kompleksitas hukum mengingat dasar hukum pembentukan, serta kerangka hukumnya. Selain itu, Operasi Perdamaian beranggotakan berbagai komponen yang dapat dibedakan menjadi *civilian personnel* yang memiliki hubungan kerja dengan PBB, dan *military personnel* yang dipinjamkan oleh Negara Pengirim sebagai bagian dari pasukan PBB. Dalam pengiriman suatu Pasukan Perdamaian, elemen kontrol sangat penting mengingat indikasi tanggung jawab yang dimiliki pihak pemegang kontrol. Secara umum, PBB memegang *overall authority* atas Pasukan Perdamaian, termasuk atas kontingen nasional yang dilarang keras menerima instruksi dari Negara Pengirim. Adapun dalam pelaksanaannya, Operasi Perdamaian dilaksanakan oleh Sekretaris Jenderal melalui Special Representative/Commander. Adapun kewajiban hukum internasional yang mengikat anggota Pasukan Perdamaian meliputi mandat, hukum hak asasi manusia internasional, hukum humaniter internasional, SOFA antara PBB dan Negara Penerima, Participation Agreement antara PBB dan Negara Penerima, serta peraturan lain yang dikeluarkan oleh PBB termasuk Directives, Buletin, dan Kode Etik. Dalam hal terjadi pelanggaran hukum, proses penegakannya dilakukan menurut SOFA dan Participation Agreement yang memberikan kewenangan investigasi utama dan hak eksklusif pelaksanaan yurisdiksi kriminal pada Negara Pengirim. PBB dapat melakukan investigasi dalam hal Negara Pengirim tidak mampu atau tidak berkehendak, dan dapat bekerjasama dengan Negara Penerima.

2. Dalam hal pelanggaran hukum yang dilakukan oleh anggota Pasukan Perdamaian, maka terdapat tiga jenis tanggung jawab yang dapat ditelaah, yakni tanggung jawab individu, tanggung jawab organisasi internasional, dan tanggung jawab negara. Ketiganya telah diatur dalam SOFA dan Participation Agreement di mana tanggung jawab pidana dibebankan pada individu, sementara tanggung jawab perdata dapat dibebankan pada individu, PBB, maupun Negara Pengirim. Jika disepakati, *civillian Personnel* dapat diproses secara perdata atau pidana jika pelanggaran hukumnya tidak berkaitan dengan tugas resmi PBB. Adapun asumsi dasar yang ada adalah PBB akan bertanggung jawab atas pelanggaran hukum atau tindakan yang menimbulkan kerugian selama tindakan tersebut berhubungan tugas resmi PBB. Namun jika tidak berhubungan, maka harus ditelaah pihak yang bertanggung jawab berdasarkan teori atribusi. Prinsip-prinsip atribusi dalam konteks tindakan yang dilakukan dalam Pasukan Perdamaian diatur dalam ILC Draft on Responsibility of International Organization (DARIO) yang disusun sejak 2002, meliputi teori atribusi langsung bagi *civilian personnel*, teori *effective control* bagi *military personnel*, dan teori *ultra vires* bagi keseluruhan anggota Pasukan Perdamaian. Prinsip-prinsip tersebut diilhami dan memiliki banyak kesamaan dengan prinsip atribusi yang diatur dalam ILC Draft on State Responsibility (DASR) yang sudah lebih dahulu diadopsi oleh Majelis Umum PBB sejak Tahun 2001 dan dianggap sebagai cerminan hukum kebiasaan internasional. Oleh karena itu, meskipun DARIO belum final, namun prinsip atribusinya dapat mulai digunakan dalam pertimbangan hukum. Teori atribusi lainnya adalah teori *overall authority and control* yang berkembang melalui preseden ECHR, di mana diatur bahwa atribusi atas pelanggaran hukum Pasukan Perdamaian dilakukan terhadap PBB sebagai pemegang *overall authority and control*. Teori ini sangat berbeda dengan standar yang ditetapkan oleh DARIO dan menandai banyak kritik. Perlu diperhatikan bahwa di luar teori atribusi tersebut, Negara Pengirim dapat dibebankan tanggung jawab jika ia gagal melaksanakan kewajiban *due diligence* untuk mencegah, menginvestigasi, dan menghukum pelanggaran hak asasi manusia.
3. Tindakan eksploitasi seksual oleh anggota Pasukan Perdamaian terhadap anak-anak dan wanita di daerah misi telah menjadi salah satu permasalahan terbesar

dalam sejarah pengiriman Pasukan Perdamaian. Kasus terbesar dapat ditemukan dalam lingkup MONUC di Kongo. Menyangkut tanggung jawab individu, investigasi telah dilakukan dan PBB telah mengambil berbagai langkah repatriasi untuk menangani masalah ini dan menjamin akuntabilitas pelaku. PBB tidak pernah menyepakati proses peradilan baik pidana maupun perdata yang menyangkut eksploitasi seksual untuk dilaksanakan oleh Pemerintah Kongo. Pada kenyataannya, tingkat akuntabilitas melalui proses di Negara asal personel sangatlah langka. Dalam hal ini, maka Negara dapat dikenakan tanggung jawab atas dasar kegagalan melaksanakan *due diligence* dalam menghukum pelaku pelanggaran hak asasi manusia.

Dengan pola eksploitasi seksual yang meluas dan tidak adanya akuntabilitas, maka perlu dipertimbangkan pemakaian prinsip atribusi terhadap PBB ataupun Negara Pengirim. Dari prinsip atribusi yang ditelaah, atribusi langsung tidak dapat digunakan berdasarkan ketentuan *official function*. Sedangkan menurut teori *effective control*, Negara Pengirim sebagai pemegang kendali faktual terhadap tingkah laku anggota kontingen militernya. Perlu diperhatikan bahwa ada kemungkinan atribusi ganda terhadap PBB dan Negara Pengirim mengingat kontrol terhadap kedisiplinan dan ketertiban anggota kontingen militer ada pada keduanya, meskipun dalam praktiknya Negaralah yang berperan lebih besar. Adapun teori *ultra vires* secara umum tidak dapat digunakan untuk mengatribusikan eksploitasi seksual, namun jika ditelaah kasus per kasus dan ternyata memenuhi elemen *under cover of their status as officers*, dan adanya pemakaian *means placed at their disposal on account of that status*, maka tindakan eksploitasi seksual tersebut baru dapat dilakukan. Berdasarkan teori *overall authority and control*, PBB merupakan pihak yang bertanggungjawab karena MONUC memenuhi kriteria Pasukan di mana Dewan Keamanan memegang *overall authority* terhadapnya.

5.2 SARAN

Adapun saran yang dapat diberikan dalam skripsi ini adalah:

1. Berkenaan dengan Operasi Perdamaian, perlu dibuat suatu kompilasi pengaturan mengenai kerangka hukumnya sehingga analisa terhadap konsekuensi

dari kerangka hukumnya dapat dilakukan dengan lebih jelas dan mudah. Hal ini dapat membantu semua pihak yang terlibat di dalam pembentukan dan pelaksanaan suatu Operasi Perdamaian, termasuk Negara Penerima dan Negara Pengirim, untuk dapat dengan lebih mudah memahami hal-hal yang menjadi hak dan kewajibannya, serta konsekuensi keterlibatannya.

2. Perlu disusun suatu SOFA dan Participation Agreement yang lebih jelas mengenai tanggung jawab terhadap mengenai kerugian yang ditimbulkan akibat pelanggaran hukum yang dilakukan oleh anggota Pasukan Perdamaian selama berada di daerah misi di mana pelanggaran tersebut tidak berhubungan dengan pelaksanaan fungsi dan tugas resmi PBB. Untuk memperjelas jalur atribusi, maka pengkajian terhadap DARIO sebaiknya dipercepat dan kemudian diadopsi oleh Majelis Umum sehingga dapat mengeliminasi penggunaan berbagai teori lainnya yang dikembangkan oleh Pengadilan Internasional yang malahan bertentangan dengan konsep yang telah disusun tersebut dan cenderung melindungi Negara Pengirim. Perlu diperjelas pula mengenai cakupan kewajiban kontrol terhadap kedisiplinan dan ketertiban yang dimiliki oleh PBB dan Negara Pengirim sehingga jelas pihak manalah yang sebenarnya memiliki kontrol tersebut.

3. Perlu dikembangkan suatu sistem pemantauan yang atas proses hukum terhadap individu yang diduga melakukan eksploitasi seksual setelah individu tersebut direpatriasi. Hal ini ditujukan untuk tidak menyia-nyiakkan hasil investigasi yang telah dilakukan oleh PBB dan Pemerintah Kongo. Negara yang anggota kontingennya terlibat dalam pelanggaran yang bersifat seksual harus menerima konsekuensinya. Hal yang paling minimal yang dapat dilakukan adalah untuk mempublikasikan Negara mana saja yang anggota kontingennya terlibat dalam pelanggaran tersebut, dan langkah-langkah apa saja yang telah diambil oleh Negara tersebut untuk memastikan pertanggungjawaban individu terkait. Selain itu, pemanfaatan terhadap kemungkinan proses peradilan di Kongo sebaiknya mulai dilakukan agar akuntabilitas semakin jelas dan cepat demi membantu para korban.

DAFTAR REFERENSI

BUKU

- A.K, Syahmin. *Pokok-Pokok Hukum Organisasi Internasional*. Bandung: Bina Cipta, 1986.
- Akehurst. A *Modern Introduction to International Law*. Ed -7. New York: Routledge, 1997.
- Amerasinghe. *Principles of the Institutional Law of International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Arechaga, J. D. “International Responsibility” dalam *Manual of Public International Law*. diedit oleh M. Sorensen. Oxford: Hart Publishing, 1996.
- Bowett, D.W.. *Hukum Organisasi Internasional (The Law on Institutional Institution)*. Diterjemahkan oleh Bambang Iriana Djajaatmadja. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Bothe, M. ‘Peace-keeping’ dalam *The Charter of the United Nations: A Commentary*. diedit oleh B. Simma. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Brownlie, Ian. *State Responsibility*. London: Oxford University Press, 1983.
- Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*, Ed. Ke-6. London: Oxford University Press,. 2003.
- Bueren, Geraldine Van. *The International Law on the Rights of the Child*. London: Martinus Nijhoff Publishers,1998.
- Doyle, Michael W dan Nicholas Sambanis. “Peacekeeping Operation.” dalam *The Oxford Handbook on the United Nations*. New York: Oxford University Press, 2007.

- Eccles, H. *Military Concepts and Philosophy*. New York: Rutgers University Press, 1965.
- Higgins, Rosalyn. *Problem and Processes: International Law and How We Use It*. London: Clarendon Press, 1995.
- Hirsch, M. *Responsibility of International Organization towards Third Party: Some Basic Principles*. The Hague: Martinus Nijhoff Publisher, 1995.
- ICRC. *Commentary on the Fourth Geneva Convention*. Geneva: Martinus Nijhoff, 1958.
- ICRC. *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*. Geneva: Martinus Nijhoff, 1987.
- Janesick, Valerie J. "The Dance of Qualitative Research Design Metaphor; Methodology and Meaning" dalam *Handbook of Qualitative Research*. diedit oleh Norman J. Denzim dan Yvonne Lincolns. California: Sage Publication Inc, 1994.
- Jonah, JOC. "The Management of UN Peacekeeping." dalam *The UN and Peacekeeping*. diedit oleh I.J Rikhye dan K. Skjelsbaek. New York: St. Martin's Press, 1991.
- Klabbers, J. *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Lauterpacht, Elihu. *International Law Reports*. New York: Cambridge University Press, 1985.
- Mamudji, Sri et.al.. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Murphy, Ray. *UN Peacekeeping in Lebanon, Somalia, and Kosovo: Operational and Legal Issues in Practice*. New York: Cambridge University Press, 2007.

- Nagel, Stuart S. *Resolving International Disputes Through Super-Optimum Solutions*. New York: Nova Publishers, 2001.
- Newman, Edward. "Secretary General." dalam *The Oxford Handbook on the United Nations*. New York: Oxford University Press, 2007.
- Oppenheim. *International Law, Ninth Edition Volume 1* . Diedit oleh Sir Robert Jennings and Sir Arthur Watts .London: Oxford University Press, 1992.
- Orakhelashvili, A. *Peremptory Norms in International Law*. New York: Oxford University Press, 2006.
- Ratner, Steven R. dan Jason S. Abrams. *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law*. New York: Oxford University Press. 1997.
- Sarooshi, D. *The United Nations and The Development of Collective Security*. Oxford: Clarendon Press, 1999.
- Shaw, M. *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1985.
- Starke, J.G. *Pengantar Hukum Internasional (An Introduction to International Law) 2*. Diterjemahkan oleh Bambang Iriana Djajaatmadja. Ed. 10. Jakarta: Sinar Grafika, 2003.
- Suryokusumo, Sumaryo. *Organisasi Internasional*. Jakarta: University of Indonesia Press, 1987.
- United Nations. *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping*. Ed. Ke-2. New York: United Nations Publications, 1990.

United Nations. *United Nations Juridical Yearbook*. New York: United Nations Publications. 1994.

United Nations. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. New York: UN Publications, 2008.

Urquhart, Brian. *A Life in Peace and War*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1997.

Zwanenburg, *Accountability of Peace Support Operations*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

PERJANJIAN INTERNASIONAL

Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations. 1 U.N.T.S. 15. 13 February 1946.

Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, 75 U.N.T.S. 31, 1949.

Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea, 75 U.N.T.S. 85, 1949.

Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War, 75 U.N.T.S. 135, 1949.

Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, 75 U.N.T.S. 287, 1949.

Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 1125 U.N.T.S. 3, 1977.

Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), 1125 U.N.T.S. 609, 1977.

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, G.A. res. 34/180, 34 U.N. GAOR Supp. (No. 46) at 193, U.N. Doc. A/34/46 (1979).

Convention on the Law of Treaties Between States and International Organizations or Between States and Between International Organizations. 1986. U.N. Doc. A/CONF.129/15, 25 I.L.M. 543 (1986).

Convention on the Rights of the Child, G.A. res. 44/25, annex, 44 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 167, U.N. Doc. A/44/49 (1989).

DOKUMEN PBB

Boutros Boutros-Ghali, "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peacekeeping: Report of the Secretary-General," UN Doc. A/47/277-S/2411, (17 June 1992).

Department of Peacekeeping Operations. Military Directives. DPKO/MD/03/00993.

Department of Peacekeeping Operations. United Nations Peacekeeping." <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko>>. akses per 6 Mei 2009.

Department of Peacekeeping Operations. "Ten Rules: Code of Personal Conduct for Blue Helmets." < http://www.un.org/depts/dpko/training/tespublications/books/peacekeeping_training/pocket_cards/ten_in.pdf>, akses per 20 Mei 2009

Department of Peacekeeping Operations, "We Are United Nations Peacekeepers," <http://www.un.org/depts/dpko/training/tespublications/books/peacekeeping_training/pocket_cards/un_in.pdf>, akses per 20 Mei 2009.

Gaja, Giorgio. Second Report on Responsibility of International Organizations. U.N. Doc. A/CN.4/541. Apr. 2, 2004. mengkutip Surat dari Hans Corell, U.N. Legal Counsel, to Vaclav Mikulka, Dir. of the Codification Div. Feb. 3, 2004.

Gaja, Giorgio. "Seventh Report on Responsibility of International Organization." June 2009. A/CN.4/610.

Human Rights Committee. "General Comment No. 31: Nature of the General Obligation Imposed on State Parties to the Covenant." CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

International Law Commission. "Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-fourth Session". U.N. GAOR, 57th Sess., Supp. No. 10, U.N. Doc. A/57/10 (2002).

International Law Commission. 56th Meeting, "Responsibility of International Organization".

Intrnational Law Commission. ILC Report on the Work of its Fifty-Fourth Session. UN Doc. A/57/10. 2002.

OIOS. Redacted Report of Investigation. ID Case No. 0618/05. 30 January 2007.

The Secretary-General. Bulletin Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law. (ST/SGB/1999/13) (6 August 1999).

The Secretary-General. Bulletin on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse. U.N. Doc. ST/SGB/2003/13 (9 October 2003)

United Nations Secretary General. Letter from Kofi Annan, Secretary-General. United Nations, to Harri Holkeri, President of the General Assembly, United Nations PP 77-78 (Mar. 24, 2005), U.N. Doc. A/59/710.

The Secretary-General. "A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations, delivered to the General Assembly." U.N. Doc. A/59/710 (Mar. 24, 2005).

United Nations. Basic Facts about United Nations. New York: United Nations Publication, 1998.

United Nations. "United Nations Peacekeeping Fact Sheet." DPI/2429/Rev.1, May 2007

United Nations General Assembly. Model SOFA, GA Doc. A/45/594 9 Oktober 1990

United Nations General Assembly. Resolution No. 56/82 of 12 December 2001.

United Nations General Assembly. Resolution Number 56/83 of 12 December 2001.

United Nations General Assembly. Resolution 57/306 of 22 Mei 2003. A/Res/57/306.

United Nations General Assembly. Resolution Number 59/35 of 2 December 2004.

United Nations General Assembly. Resolution Number 59/207 of 17 March 2005. A/RES/59/207.

United Nations General Assembly. Resolution No. 59/300 of 22 June 2005. U.N. Doc. A/RES/59/300.

United Nations General Assembly. Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group on the 2007 resumed session. A/61/19. Annex H.

United Nations General Assembly. United Nations Comprehensive Strategy on Assistance and Support to Victims of Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Staff and Related Personnel. A/RES/62/214, 7 March 2008.

United Nations Secretariat. Press Release: "Secretary-General 'Absolutely Outraged' by Gross Misconduct by Peacekeeping Personnel in

Democratic Republic of Congo,” U.N. Doc. SG/SM/9605 (19 November 2004),

United Nations Secretariat. Press Release: “Secretary-General 'Absolutely Outraged' by Gross Misconduct by Peacekeeping Personnel in Democratic Republic of Congo.” U.N. Doc. SG/SM/9605. 19 November 2004.

United Nations Secretariat. Letter from the Secretary General addressed to the President of Security Council of 9 February 2005

United Nations Secretariat. Secretary-General's Bulletin. Staff Regulations of the United Nations, Scope and Purpose Provision. U.N. Doc. ST/SGB/2005/5 (Mar. 15, 2005).

United Nations Secretariat. “Investigation by the Office of Internal Oversight Services into Allegations of Sexual Exploitation and Abuse in the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo/ By the Office of Internal Oversight Services .A/59/661.” 5 January 2005.

United Nations Security Council. Resolution 1159 of 27 March 1998. UN Doc S/RES/1159.

United Nations Security Council. Resolution 1509 of 19 September 2003. UN Doc S/RES/1509.

United Nations Security Council. Resolution 1528 of 27 February 2004. UN Doc S/RES/1528.

United Nations Security Council. Resolution No. 1856 of 22 December 2008.

United Nations Security Council. Resolusi Nomor 1291 of 24 February 2000; United Nations Security Council. Resolusi Nomor 1565 of 1 October 2004.

United Nations Security Council. Statement by the President of the Council of 3 May 1994, S/PRST/1994/22.

- Benton, Leslie A. dan Glenn T. Ware. "Haiti: A Case Study of the International Response and the Efficacy of Nongovernmental Organization In Crisis." 12 *Emory Int'l L. Rev.* 851. 1998.
- Bialke, Joseph P. "United Nations Peace Operations: Applicable Norms and the Application of the Law of Armed Conflict". *Air Force Law Review*, Winter.2001.
- Defeis, Elizabeth L. " UN Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation: An End to Impunity." 7 *Wash. U. Global Stud. L. Rev.* 18, (2008).
- Franck, Thomas. "Individual Criminal Liability and Collective Civil Responsibility: Do They Reinforce or Contradict One Another?" *Washington University Global Studies Law Review* Vol 6. 2007
- Halling, Matt dan Blaine Bookey. "Accountability for the United Nations in Haiti." 31 *Hastings Int'l & Comp. L. Rev.* 461. 2008.
- Houck, J.W. "The Command and Control of United Nations Forces in the Era of Peace Enforcement,." 4 *Duke Journal of Comparative and International Law.* 1993.
- Kjetil Mujezinovic Larsen. "Attribution of Conduct in Peace Operations: The 'Ultimate Authority and Control' Test." *EJIL* 2008 19 (509). 2008.
- Notar, Susan A. "Peacekeepers as Perpetrators: Sexual Exploitation and Abuse of Women and Children in the Democratic Republic of Congo." *Journal of Gende. Social Policy. and the Law* Vol.14. Februari 2006.
- Orakhelashvili, A. "The Position of the Individual in International Law." 31 *Cal. W. Int'l L.J.* 241. 2001.
- Ramlogan, Rajendra "Towards a New Vision of World Security: The United Nations Security Council and the Lessons of Somalia." 16 *Hous. J. Int'l L.* 213. 1993.

Sari, A. "Jurisdiction and International Responsibility in Peace Support Operations: The Behrami and Samarati Cases." *Human Rights Law Review*. vol.8. 2008.

Sweetser, Catherine E. "Providing Effective Remedies To Victims of Abuse By Peacekeeping Personnel". *83 N.Y.U.L. Rev.* 1643. 2008.

Tittm, Brian D. "Belligerents in Blue Helmets: Applying International Humanitarian Law to United Nations Peace Operations," *33 Stan. J Int'l L.* 61. 1997.

White, Nigel D. "EU Operations and Private Military Contractors: Issues of Corporate and Institutional Responsibility." *EJIL* 2008 19. 2008.

Zwanenburg, M. "Regional Organisations and the Maintenance of International Peace and Security: Three Recent Regional African Peace Operations." *11 Journal of Conflict & Security Law* 483. 2006.

ARTIKEL KORAN

Berdal , M.R. "Whither UN Peacekeeping?". *Adelphi Paper* 281 (1993).

Engstrand-Neascu, Vitoria. "Predators in Congo Sometimes Wear Uniforms." *Deutsche-Press Agentur*. 11 Januari 2005.

Moszynski, Peter. "NGOs in Sex for Food Scandal,." *New African*,.Apr. 1, 2002.

Wax, Emily. "Congo's Desperate 'One-Dollar U.N. Girls.'" *Washington Post*. (21 Maret 21).

SUMBER DARI INTERNET

Global Policy Forum. "U.N. Reforms Aim to End Sexual Abuse by Peacekeepers."
<<http://www.globazlpolicy.org/security/peacekpg/reform/2005/0510conduct.htm>>. akses per 7 Maret 2009.

Global Policy Forum. "Global Witness Open Letter to the UN Security Council, Regarding Conflict Resources and Peacekeeping in Liberia and the Democratic Republic of Congo." (<http://www.globalpolicy.org/security/natres/generaldebate/2005/0318globalwitness.htm>) akses per 6 Mei 2009.

Kakala, Taylor Toeka dan Lisa Clifford. "UN Sexual Misconduct Allegations Won't Go Away." <http://www.iwpr.net/?apc_state=hfrfacr346657&l=en&s=f&o=346697>, Akses per 28 Juni 2009.

MONUC. "Background of the Mission." <<http://www.monuc.org/News.aspx?newsID=11424&menuOpened=DRC%20profile>>, Akses per 15 Mei 2009.

The Norwegian Nobel Committee. "Press Release: The Nobel Peace Prize 1988." <<http://nobelprize.org/peace/laureates/1988/press.html>>. akses per 10 Maret 2009.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. "Status of Ratifications of the Principal International Human Rights Treaties." <www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>, akses per 27 Mei 2009.

Rehn, Elisabeth dan Ellen Johnson Sirleaf. "Women, War and Peace: The Independent Expert's Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peacebuilding." <http://www.parliament.gov.za/pls/portal30/docs/folder/parliamentary_information/publications/unifem/index.htm>. akses per 7 Maret 2009.

"Ex-Monuc senior officer tried in France for sexual violence," <http://ca.news.yahoo.com/s/afp/france_un_trial_centrafrica_drco_ngo_rape>, Akses per 20 Juni 2009.

KASUS

The Factory at Chorzow (Germany v. Poland) 1928 P.C.I.J. (ser. A) No. 17 (Sept. 13).

France v. Mexico, UNRIAA, vol. V (Sales No. 1952.V.3), p. 516, at p. 531 (1929).

Corfu Channel Case (England v. Albania) ICJ Rep. 1949.

Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations. Advisory Opinion. ICJ Rep 1949.

Lusitania Case. UNRIAA. vol. VII. Sales No. 1956.V.5.

Certain Expenses of the United Nations. Advisory Opinion of 20 July 1962. International Court of Justice Reports, (1962).

M. v. Organisation des Nations Unies et l'État Belge, 45 Int'l L. Rep. 446 (1972).

Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights. Advisory Opinion [1999] ICJ Rep 62.

Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt. Advisory Opinion. ICJ 1980.

United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States v. Iran). ICJ Rep 1980.

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua *Nicaragua v. United States of America*, merits, judgment of 27 June 1986 [1986] ICJ Rep 14.

Velásquez Rodríguez Case. 4 Inter-Am. C.H.R. (ser. C), (1988) .

Asian Agricultural Products, Ltd. v. Sri Lanka, ICSID Tribunal (1991). 30 ILM 577.

Petrolane, Inc. v. The Government of the Islamic Republic of Iran. Iran-U.S. C.T.R., vol. 27, p. 64, at p. 92 (1991).

Gabcikovo-Nagymaros Case (*Hungary v. Slovakia*). ICJ Reports 1997.

Behrami v. France, App. No. 71412/01, *Saramati v. France, Germany, and Norway*, App. No. 78166/01, 45 Eur. H.R. Rep. (Summaries & Extracts) 85, 85 (2007).

Illegality of Nuclear Weapon (Australia v. France), ICJ Reports 2001.

Legal Consequences on the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. Advisory Opinion, ICJ Rep. 2004

Certain Military Activities Case (DRC v. Uganda). ICJ Reports 2005.

Genocide Case (Bosnia Herzegovina v. Serbia Montenegro). ICJ Reports 2007.

Kasumaj v. Greece, App. No. 6974/05 (Eur. Ct. H.R. July 5, 2007).

Gajic v. Germany, App. No. 31446/02 (Eur. Ct. H.R. Aug. 28, 2007).

Beric v. Bosnia and Herzegovina, App. No. 36357/04 (Eur. Ct. H.R. Oct. 16, 2007).

R (on the application of Al-Jedda) (FC) v. Secretary of State for Defence, [2007] UKHL 58.

LAIN-LAIN

Cambodia Report to the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. 53rd session. 1998.

Committee on the Rights of the Child. Consideration of Reports Submitted by State Parties. Democratic Republic of Congo. CRC/C/COD/2.

UNHCR dan Save the Children UK. "Sexual Violence and Exploitation: The Experience of

Refugee Children in Guinea, Liberia, dan Siera Leone.” (Februari 2002)

Hohler, Beti. «Responsibility of International Organizations: The Element of Attribution in the Context of Peacekeeping Operations.» disajikan dalam 2nd Global International Studies Conference. 23 – 26 July 2008.

White, N.D. dan K. Klassen. “An Emerging Legal Regime.” dalam White and Klassen “The UN, Human Rights and Post-Conflict Situations.

International Law Association. ‘Accountability of International Organisations’. Final Report, Berlin 2004.

DAFTAR LAMPIRAN

Model SOFA

Participation Agreement

The Secretary-General. Bulletin on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse. U.N. Doc. ST/SGB/2003/13 (9 October 2003)

ILC Draft on State Responsibility

ILC Draft on Responsibility of International Organization

UN Staff and Regulation

Ten Rules: Code of Personal Conduct for Blue Helmets

We Are United Nations Peacekeepers

MONUC Codes of Conduct

Security Council Resolution 1565

Security Council Resolution 1592

OIOS Investigation in Congo 2005

OIOS Investigation in Congo 2006-2007