

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Dewan Keamanan selaku pemegang fungsi tertinggi didalam menjalankan tugas utama PBB telah mengalami pergeseran. Banyak pihak yang mempertanyakan keberadaan Dewan Keamanan didalam PBB sebagai sebuah klub eksklusif atau sebuah organ yang representatif.¹ Annan selaku pejabat tinggi PBB memiliki kewajiban menjawab kekecewaan para negara anggota dengan tindakan yang signifikan, yaitu melalui sebuah reformasi yang nyata.

Ada beberapa hal yang ingin penulis sampaikan dalam penelitian yang berjudul **“KEPUTUSAN KOFI ANNAN MERESTRUKTURISASI DEWAN KEMAMAN PBB”** . Alasan *pertama* yaitu mengapa Annan untuk melakukan reformasi ini dipenghujung karirnya. Apakah murni sebuah tanggung jawab ataukah untuk mengalihkan perhatian dunia atas kasus program “Oil for Food”?

Alasan *kedua* yaitu hak istimewa (veto) yang dimiliki oleh negara P-5 (Permanent Five) sangat mengganggu stabilitas PBB sebagai organisasi yang netral. Selama ini penggunaan veto banyak menghambat proses pengambilan keputusan didalam majelis. Sehingga masalah yang datang semakin menggunung tanpa ada tindakan penyelesaian yang signifikan dari PBB.

¹ Maria Mikhailitchenko, *Reform the Security Council and Its Implications for Global Peace and*

Alasan *ketiga* yaitu perubahan seperti apa yang ditawarkan Annan untuk menyelesaikan permasalahan yang telah berpuluh-puluh tahun menjadi duri didalam tubuh PBB.

B. Latar Belakang Masalah

Setengah abad telah berlalu semenjak didirikannya PBB pada tahun 1945 lalu. PBB diplot sebagai sebuah formula paten untuk menggantikan LBB yang carut marut secara struktural. Selama 50 tahun itu pula PBB telah mengalami pergantian kursi Sekretaris Jenderal selama 7 kali. Dan Kofi Annan merupakan orang ketujuh yang menempati pos ini. Sedangkan Dewan Keamanan yang berusia sama dengan PBB belum mengalami pergantian posisi (anggota tetap) yang mewakili dunia internasional. Penempatan lima Negara besar, Amerika Serikat, Uni Soviet, Cina Taipei, Perancis, dan Inggris, didalam Piagam PBB memberikan sebuah kerugian terhadap kinerja PBB dalam menjaga perdamaian dan keamanan dunia.

Oleh karena itu, desakan untuk mengamandemen Piagam PBB semakin santer terutama diawal tahun 1990 an.

Desakan itu pertama kali disampaikan pada masa jabatan sekretaris jenderal Dag Hammarskjold yang berasal dari Swedia. Pada masa jabatannya sekitar tahun 1953-1961, Hammarskjold mengalami banyak tekanan untuk merubah komposisi Dewan Keamanan. Presiden Soekarno juga sempat mengutarakan ketidakadilan dalam pembagian posisi anggota tetap. Namun pada masa itu ungkapan kebencuan

kemauannya untuk bekerja sama. Pemilihan Annan sebagai Sekretaris Jenderal PBB ini sempat menyita perhatian kalangan dunia akibat veto AS terhadap kesempatan Boutros Ghali untuk menjalani periode keduanya sebagai petinggi PBB. Surat kabar terkemuka New York Times dalam sebuah artikel yang bertajuk "*U.S Stands Alone Against U.N*", mengungkapkan bahwa kongres tidak bersedia membayar tunggakan iuran wajibnya apabila Boutros Ghali masih memimpin. Bahkan Warren Christopher selaku Sekretaris Negara memberi instruksi kepada Ambassador Madeleine Albright untuk memveto hasil pemungutan suara.² Namun berkat kegigihan diplomasi AS untuk menggolkan kandidatnya, mereka berhasil membuat Perancis menarik kembali vetonya terhadap pencalonan Annan.

Didalam sebuah laporan yang bertajuk "*In Larger Freedom*" Annan mempresentasikan perubahan-perubahan yang harus bisa diterima para anggotanya. Dan reformasi yang paling menyita perhatian adalah upaya merombak DK. Invasi AS tersebut dirasakan sebuah tamparan bagi PBB dan sebagai orang yang pernah menjabat sebagai wakil sekretaris jenderal yang mengepalai departemen penjagaan perdamaian ini.

Berikut petikan pernyataan Kofi Annan mengenai reformasi ini :

" Pada saat dimana dunia sangat bergantung satu sama lain, maka adalah kepentingan setiap Negara anggota untuk mengubah tantangan-tantangan baru ini menjadi sesuatu yang efektif. Apabila setiap Negara bekerjasama maka akan tercipta kebebasan yang lebih besar. Dan PBB hanya dapat

² New York Times, *U.S Stands Alone Against U.N*, 19 November 1996, dikutip dalam *Chronology of*

membantu apabila diubah menjadi badan yang efektif untuk mencapai tujuan bersama.”³

Untuk merumuskan reformasi ini Annan telah membentuk sebuah panel yang disebut “*Threats, Challenges, and Changes*” yang bertugas untuk meneliti isu-isu keamanan dunia dan memberikan rekomendasi dalam restrukturisasi kelembagaan dan mengambil inisiatif kebijakan.

C. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah yang sedikit dipaparkan diatas dapat ditarik suatu permasalahan, **Mengapa Annan mengusulkan untuk merestrukturisasi Dewan Keamanan di penghujung masa jabatannya?**

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan pedoman dalam membedah kasus yang dihadapi. Teori bisa dianalogikan sebagai pisau bedah yang digunakan untuk menguraikan setiap detil permasalahan, fakta dan pandangan penulis terhadap kasus tersebut. Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan melalui teori persepsi dan teori peranan. Dibawah ini penulis kembali menguraikan definisi singkat dari kedua teori yang akan penulis pakai.

³ Kofi Annan, *Annan Mendesak Dewan Keamanan Terima Reformasi PBB*,
2000, hal. 114.

Teori Persepsi

Desakan-desakan yang diterima oleh Annan tentunya tidak dengan mudah untuk segera diwujudkan secara nyata. Terdapat tahap-tahap yang harus dilewati untuk mencapai tujuan utama. Bisa dengan cepat (revolusi) ataupun dengan lambat (evolusi). Reformasi yang diusulkan Annan ini merupakan desakan yang kesekian kalinya, dan tentunya sebelum Annan menjabat sekarang telah terjadi perubahan ditubuh Dewan Keamanan. Dalam persepsi Annan fakta-fakta yang timbul akibat dari kesewenangan oknum anggota tetap Dewan Keamanan PBB memberikan sebuah reaksi yang positif bagi kemajuan PBB tentunya. Didalam teori persepsi diperlukan adanya pemicu atau semacam pemantik yang menyadarkan seseorang untuk merevisi kembali pemikirannya tentang hal tersebut.

Setiap individu memiliki pandangan yang belum tentu sama dalam menilai sebuah kenyataan. Hanya naluri dan kepribadian yang merupakan aspek statik yang dimiliki setiap individu, sedangkan persepsi merupakan segi individual yang bersifat dinamik, karena persepsi bisa berubah kapan saja. Dalam kenyataannya, sikap seseorang akan dipengaruhi oleh persepsinya tentang sesuatu. Menurut Kenneth Boulding⁴, ketika kita bereaksi terhadap dunia sekitar kita, sebenarnya kita bereaksi terhadap citra kita tentang dunia. Sedangkan dunia nyata dan persepsi tentang dunia nyata mungkin berbeda. Yang menentukan perilaku kita adalah persepsi kita tentang

⁴ Kenneth Boulding, dalam buku Mohtar Mas'ood, *Studi Hubungan Internasional :Tingkat Analisa*
Jurnal Ilmiah (Masyarakat & BAH Studi Sosial UGM 1089) Hal 10

dunia bukan kenyataan dunia ini. Perbedaan dalam perilaku manusia berkaitan dengan perbedaan dalam cara orang memandang “*kenyataan*”.

Persepsi merupakan proses mental individu didalam memberikan pandangan terhadap sesuatu hal/obyek sehingga menghasilkan sikap-sikap tertentu dalam diri individu yang bersangkutan, karena sikap individu akan memberikan arti tertentu pada lingkungan maka individu yang berbeda mungkin akan melihat hal yang sama dengan cara yang berbeda. Adalah jelas bahwa agar terjadi persepsi baru ada hal-hal yang tercakup dalam proses itu sendiri. Hal tersebut adalah sasaran yang diamati, alat indera yang cukup untuk menangkap obyek dan perhatian yang dalam. Hal tersebut merupakan persiapan dalam pengamatan.

Sedangkan menurut Bruce Russet dan Harvey Star menjelaskan antara citra, persepsi dan perilaku internasional sebagai berikut :

Tahap pertama dalam proses pembuatan keputusan politik adalah timbulnya suatu masalah, tetapi sebelum situasi ini muncul untuk ditanggapi oleh para pembuat keputusan ada tiga hal yang terjadi . *Pertama*, pasti ada stimulus atau rangsangan dari lingkungan yang disebut “*trigger event*”, *kedua*, ada upaya mempersepsi stimulus atau rangsangan tadi. Ini adalah proses yang diterapkan individu untuk menyeleksi, menata dan menilai informasi yang masuk tentang dunia sekitarnya, *ketiga*, harus ada upaya menafsirkan stimulus yang telah dipersepsi itu. Persepsi dan stimulus itu sangat tergantung pada citra yang ada dalam benak sipembuat keputusan. Para pembuat keputusan, seperti halnya manusia lainnya, dipengaruhi oleh berbagai proses psikologik yang mempengaruhi persepsi (misalnya kehandak untuk

merasionalisasikan tindakan, untuk mempertahankan pendapat sendiri, untuk mengurangi kecemasan, dan sebagainya) dan proses psikologik lain yang membentuk kepribadiannya.

Jadi, persepsi merupakan pandangan seseorang terhadap kejadian yang ada disekelilingnya. Pandangan tersebut dipengaruhi oleh lingkungan, pengalaman, dan kepentingannya. Hal ini berarti setiap orang mempunyai perbedaan satu sama lainnya dalam mempersepsikan suatu kejadian atau obyek yang sama pula.⁵

PBB merupakan sebuah institusi yang menaungi dan menjembatani interaksi antar negara dan NGO didunia. Setiap langkah dan kebijakan yang diambil sejatinya mencerminkan sebuah komitmen bersama negara-negara anggotanya. Dunia sedang menyongsong milenium baru yang artinya semakin banyak tantangan untuk bertindak lebih efisien dan efektif dalam menyikapinya. Annan telah menebarkan isu reformasi ditubuh PBB sejak dia menjalani bulan keduanya sebagai Sekretaris Jenderal. Reformasi itu menitik beratkan pada tiga hal, struktur organisasi, program kedepan dan tentunya pasokan dana. Perluasan struktur organisasi diperlukan untuk mengatasi bidang-bidang permasalahan lebih terfokus, sehingga badan itu dapat bergerak dinamis. Program yang terfokus dan berkualitas akan mampu meminimalisasi persoalan yang berkembang saat ini. Dan bagian yang terpenting untuk membantu kelancaran semua upaya itu adalah sokongan dana.

Usulan restrukturisasi yang dilontarkan Annan ini muncul dari persepsinya mengenai fakta bahwa PRR tidak mampu mengeluarkan sebuah resolusi tentang

ancaman sanksi terhadap AS dan sekutunya atau bahkan sebuah resolusi untuk mencegah mereka. Sebuah sesuatu yang memalukan, DK yang seharusnya bersikap tegas untuk situasi ini justru terpecah.

Teori Peranan

Annan selaku pejabat Sekretaris Jenderal sudah seharusnya memenuhi kewajibannya menjawab semua tuntutan dari negara-negara anggotanya. Jabatan Sekretaris Jenderal merupakan tanggung jawab yang besar karena mempertaruhkan kemampuan dan nama besar. Tuntutan-tuntutan yang masuk ke dalam meja PBB merupakan keluhan kesah dan berbagai macam ekspresi yang timbul karena tidak berfungsinya PBB secara utuh. Teori peranan memberikan pemahaman bahwa seseorang yang memiliki posisi penting atau bertanggung jawab terhadap sesuatu haruslah dapat menjawab desakan yang ditujukan kepada pemegang posisi tersebut. Untuk lebih jelasnya, penulis menjabarkan dengan singkat teori peranan.

Teori peranan menegaskan bahwa *“perilaku politik adalah perilaku dalam menjalankan peranan politik”*.⁶ Teori ini berasumsi bahwa sebagian besar perilaku politik adalah akibat dari tuntutan atau harapan terhadap peran yang kebetulan dipegang oleh seorang aktor politik. Seseorang yang menduduki posisi tertentu diharapkan atau diduga akan berperilaku tertentu. Harapan atau dugaan itulah yang membentuk suatu peranan.

⁶ Heinz Ekelo, dikutip dari Moctar Mas'ood, *Studi Hubungan Internasional: Tingkat Analisis dan*

Menurut Alan C. Isaak,⁷ harapan bisa muncul dari dua jenis sumber. *Pertama*, itu bisa berasal dari harapan yang dipunyai orang lain terhadap seorang aktor politik. Artinya, setiap masyarakat pasti memiliki suatu gagasan tentang apa yang harus dan apa yang tidak boleh dilakukan seorang aktor politik, maka artinya adalah hubungan antara harapan orang lain terhadap pemegang peran dengan persepsi si pemegang peran terhadap harapan itu. *Kedua*, harapan itu juga dapat muncul dari cara pemegang peran menafsirkan peranan yang dipegangnya, yaitu harapannya sendiri tentang apa yang harus dan apa yang tidak boleh dilakukan, artinya pemegang peran itu bukan hanya secara sadar mempertimbangkan harapan orang lain terhadap peranannya tetapi harapan orang luar itu juga menafsirkan peran yang dipegangnya, secara singkat merupakan proses belajar (*learning*). Satu hal yang paling pokok dari teori ini yaitu bahwa perilaku aktor politik dipengaruhi oleh peran yang dimainkannya atau posisinya dalam pemerintahan. Teori peranan menunjukkan bahwa setiap peranan berkaitan dengan peranan lainnya, oleh karena itu digunakan konsep "*jaringan peranan*"⁸ untuk menggambarkan hubungan yang rumit dimana satu peranan bercampur dengan berbagai peranan lain dan selain itu menimbulkan beberapa implikasi. *Pertama*, teori peranan berkaitan dengan kondisi sosial yang kompleks, karena itu setiap kerangka konseptual atau model yang dikembangkan dari pendekatan itu harus menyediakan situasi itu yaitu dengan menekankan serangkaian

⁷ Heinz Ealau dikutip dalam Alan C. Isaak, *Scope and Methods of Political Science* (Homewood, III: Dorsey, 1981), hal. 254 dalam Mochtar Mas'ud, "Studi Hubungan Internasional: Tingkat Analisis

hubungan peranan tertentu dan mengesampingkan hal lain. *Kedua*, bahwa banyak peranan yang terlihat nyata sebenarnya terdiri dari jumlah sub peranan. *Ketiga*, digambarkan dalam konsep “*konflik antar peranan*”⁹ yaitu keadaan dimana beberapa peranan politik yang dimainkan oleh seorang aktor politik sering bertentangan.

Posisi Sekretaris Jenderal yang dipegang Annan tidak memiliki pertimbangan apapun dalam pemungutan suara di PBB, karena semua keputusan berada di tangan DK khususnya P5. Dapat kita lihat bahwa komposisi DK terdiri dari lima belas anggota, yaitu anggota tetap yang berjumlah lima negara yaitu AS, Inggris, Rusia, Perancis, dan RRC dengan hak veto dan sisanya merupakan anggota tidak tetap tanpa hak veto. Apabila lima pemegang veto itu tidak menggunakan haknya, maka keputusan PBB akan berjalan lancar, tetapi apabila salah satu negara pemegang veto menggunakan haknya maka DK tidak bisa mengambil keputusan, demikian juga dengan jumlah minimal sembilan suara di DK tidak berarti apa-apa. Fakta diatas menunjukkan ketidak efektifan DK selaku organ penting.

Pasca tragedi 9/11 komunitas internasional diresahkan oleh kerapnya aksi terorisme. Peristiwa Bom Bali, peledakan stasiun KA di Inggris, pengiriman virus antraks melalui surat dan masih banyak lagi. Annan selaku Sekretaris Jenderal mulai diuji untuk menunjukkan kapasitasnya dalam menyikapi masalah itu. Tidak membutuhkan waktu lama, DK mengesahkan sebuah resolusi untuk menggempur Afganishtan yang diduga sarang dari Al Qaeda demi upaya membasmi terorisme internasional. Selain terorisme, ancaman keamanan global antara lain kejahatan yang

terorganisir, kekerasan terhadap warga sipil, dan pengembangan senjata pemusnah massal. Didalam laporannya *"In Larger Freedom"*, Annan mengatakan bahwa keamanan internasional merupakan kebutuhan yang sangat mendesak milenium ini. Dalam beberapa kesempatan, Annan tak bosan-bosannya mendesak negara-negara anggotanya untuk mau menerima perubahan ini.

Untuk mempertegas niatnya itu Annan membentuk sebuah panel tingkat tinggi bernama *"Threats, Challenges and Change"*, terdiri dari 16 pemikir dan politisi handal dan memfokuskan kepada isu keamanan global. Anggota panel ini terdiri dari mantan pejabat tinggi negara seperti mantan perdana menteri, mantan presiden, dan para politikus kenamaan. Annan juga memberikan dukungan kepada negara G-4 yang terdiri dari Jerman, Jepang, India, dan Brazil, untuk mencalonkan diri menjadi anggota tetap.

E. Hipotesa

Setelah menilik akar permasalahan yang terjadi pada masa jabatan Annan dan pada para pendahulunya diatas penulis menarik sebuah beberapa poin penting yang menjelaskan keberanian Annan untuk mengusulkan restrukturisasi DK yang dirumuskan melalui hipotesa sebagai berikut:

Keputusan Kofi Annan merestrukturisasi Dewan Keamanan PBB disebabkan oleh :

1. Dengan dan peranan Annan terhadap tuntutan tuntutan sejumlah negara

2. Peranan dan persepsi Annan terhadap konflik kepentingan didalam Dewan Keamanan PBB yang menyebabkan kegagalan mencegah invasi Amerika Serikat beserta sekutu ke Irak tahun 2003 lalu.

F. Tujuan Penelitian

Seperti penelitian-penelitian ilmiah pada umumnya, penelitian ini memiliki tujuan dan maksud. Tujuan dan maksud dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Dapat memberikan gambaran umum tentang PBB dan Dewan Keamanan PBB.
2. Memberikan sedikit paparan tentang dominasi negara-negara super power ditubuh PBB.
3. Berusaha menerapkan teori-teori yang selama ini didapatkan pada masa perkuliahan.

G. Jangkauan Penelitian

Untuk menghindari pembahasan yang meluas maka penulis memberikan batasan pada jangkauan penelitian ini. Pembahasan dimulai sejak Kofi Annan menjabat sebagai Sekretaris Jenderal PBB yaitu pada tahun 1997 sampai tahun 2006

H. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan secara kepustakaan yang meliputi buku-buku, makalah-makalah, surat kabar, jurnal, berita, dan informasi internet.

I. Sistematika Penulisan

- Bab I Menjelaskan tentang alasan pemilihan judul, latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka dasar teori, hipotesa, tujuan penelitian, jangkauan penelitian, dan metode pengumpulan data.
- Bab II Menjelaskan sejarah singkat PBB, Dewan Keamanan PBB, dan sejarah reformasi di tubuh Dewan Keamanan, dan proposal perubahan yang diajukan.
- Bab III Meliputi biografi singkat Kofi Annan yang menjelaskan kehidupan keluarga, pendidikan yang dilaluinya, perjalanan karir dari awal, ketika menjabat Sekretaris Jenderal dan penghargaan yang pernah didapatkan.
- Bab IV Menggambarkan tuntutan-tuntutan reformasi yang disampaikan oleh sejumlah negara beserta beberapa faktor yang mempengaruhinya.
- Bab V Berisi tentang kesimpulan yang diambil dari bab-bab sebelumnya