

INDONESIA DAN REFORMASI PBB

Oleh:

DR. Yanyan Mochamad Yani, Drs., M.A.

Enam puluh satu sudah usia Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Suatu usia yang panjang jika dibandingkan dengan organisasi pendahulunya Lembaga Bangsa-Bangsa (LBB). Sepanjang perjalanan keberadaan PBB, situasi perpolitikan dunia mengalami perubahan yang dinamis. Situasi dan konstelasi politik dan keamanan global mengalami perubahan karena dua momen, yaitu berakhirnya Perang Dingin (1990) dan Tragedi 911. Berakhirnya Perang Dingin mengubah struktur bipolar menjadi unipolar dengan Amerika Serikat (AS) sebagai super power satu-satunya. Tragedi 911 merupakan peristiwa serangan terhadap gedung *World Trade Center (WTC)* dan Pentagon di Amerika Serikat pada September 2001 yang berujung pada perang global melawan terorisme.

Perang semesta melawan terorisme ini dijadikan justifikasi AS untuk menyerang Afghanistan dan menginvasi Irak. Ironisnya invasi AS ke Irak dilakukan secara unilateral dan tanpa didukung Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK PBB). Lebih tragis lagi, walaupun AS tidak dapat membuktikan tuduhannya bahwa Irak memiliki senjata pemusnah massal, DK PBB selaku penjaga keamanan dan perdamaian dunia tidak berdaya sama sekali dengan keangkupan AS. Karena itu, masalah global yang mengemuka setelah tragedi 911 maupun invasi AS ke Irak adalah tentang keberadaan Dewan Keamanan PBB dalam menghadapi ancaman pada perdamaian dunia. Inefektifitas DK PBB ini juga menjadikan reformasi PBB makin menemukan urgensinya.

Wacana reformasi PBB telah lama digulirkan terutama saat berakhirnya Perang Dingin. Reformasi PBB dilaksanakan secara komprehensif, mengisyaratkan proses reorganisasi dalam manajemen, anggaran, peningkatan efisiensi dan efektifitas PBB, serta merefleksikan realitas kontemporer. Pada 17 Desember 1996, Sekjen PBB Kofi Anan menyatakan keinginan untuk menjadikan PBB yang dipimpinnya lebih efektif, efisien, dan responsive terhadap kebutuhan dan harapan anggota serta tujuan dan komitmen yang lebih realistis.

Reformasi PBB diprioritaskan pada reformasi DK PBB sebagai organ yang paling berkuasa. Dua isu sentral dalam reformasi ini yaitu secara structural dan fungsional. Secara structural mengacu pada perluasan keanggota DK PBB. Sedangkan, secara fungsional yakni peninjauan kembali penggunaan veto yang dimiliki oleh anggota tetap DK PBB. Tampaknya, perluasan keanggotaan DK PBB lebih mungkin untuk dilakukan dibanding menghapus atau

meninjau ulang kepemilikan veto. Hal itu mengingat veto adalah satu alasan utama tetap eksistensinya PBB hingga sekarang. Pengorganisasian ulang DK PBB sangat mendesak dilakukan karena situasi kini sangat berbeda dengan situasi pada saat PBB pada tahun 1945 dibentuk.

Perluasan keanggotaan DK PBB mendesak untuk dilaksanakan terutama terlihat dari inefektifitas DK PBB pada kasus invasi AS ke Irak maupun tidak terwakilinya Afrika dalam kursi anggota tetap DK PBB. Perbandingan jumlah anggota PBB dengan jumlah anggota DK PBB sangat tidak proporsional. Berdasarkan pasal 25 Piagam PBB, maka 192 negara harus mematuhi resolusi yang diputuskan oleh 15 negara anggota DK PBB (anggota tetap dan tidak tetap) yang didalamnya hanya ada 5 negara anggota tetap DK PBB yang mempunyai hak veto.

Beberapa negara, yakni Jepang, India, Brazil, dan Jerman, juga menghendaki perluasan ini melalui pernyataan kesiapan mereka untuk menjadi anggota tetap DK PBB yang baru mendampingi *permanent five*. Mereka adalah Jepang, India, Brazil, dan Jerman yang telah membuktikan keseriusan dengan membentuk aliansi G4. Salah satu rekomendasi ke arah perluasan keanggotaan yang diajukan G4 adalah komposisi keanggotaan DK PBB yang baru.

Jepang memandang dirinya pantas menjadi anggota tetap karena selama ini menjadi penyumbang dana untuk PBB terbesar kedua setelah AS. Jerman juga sama sebagai penyumbang ketiga terbesar. India merasa layak mewakili sebagai negara demokrasi terbesar di dunia. Sementara Brazil merasa sebagai satu-satunya yang tepat untuk mewakili Amerika Latin.

Namun, upaya reformasi DK PBB kurang meraih dukungan dari anggota tetap saat ini. AS misalnya mengatakan bahwa DK PBB tidak pernah dirancang guna mewakili keanggotaan PBB secara geografis (kawasan) tetapi lebih mengacu pada pembentukan concert of great powers yang memiliki hak untuk mengambil keputusan disebabkan kekuatan militer dan ekonomi yang mereka punyai.

Khususnya tentang Indonesia, ide untuk mengusulkan diri menjadi anggota tetap DK PBB sudah muncul semasa pemerintahan Presiden Soeharto. Seiring dengan berlangsungnya KTT Gerakan Non-Blok di Indonesia tahun 1992, pemimpin Indonesia menyatakan bahwa dengan jumlah penduduknya yang sekitar 200 juta, Indonesia pantas menjadi anggota tetap DK PBB. Ide untuk menjadi anggota tetap DK ini disampaikan kembali oleh Menlu Hassan Wirajuda dalam pidatonya di sidang Majelis Umum PBB ke-59 Oktober 2004. Menlu RI menyampaikan bahwa RI pantas menjadi anggota tetap DK mewakili negara berkembang dan Muslim terbesar. "Islam moderat harus mendapat suara di DK PBB. Indonesia akan jadi suara itu".

Untuk mencapai keinginannya itu, sejak tahun 2005 Indonesia melakukan diplomasi memutar dengan cara mencalonkan diri dahulu menjadi anggota tidak tetap DK PBB tahun 2007-2008. Strategi ini ternyata berhasil. Beberapa hari lalu dengan suara mayoritas 158 negara dari 192 negara anggota PBB secara bulat memilih Indonesia sebagai anggota tidak tetap DK PBB tahun 2007-2008.

Tak pelak lagi dengan keberhasilan itu Indonesia memiliki kepedulian besar karena kepentingan nasional serta amanah konstitusi. Sebagai anggota, Indonesia menginginkan agar PBB menjadi instrumen multilateralisme yang efektif. Mengingat pentingnya agenda reformasi PBB, Presiden Yudhoyono telah membentuk komite⁴⁵ terdiri dari tokoh masyarakat dan mantan pejabat. Komite bertugas untuk merumuskan pandangan Indonesia terkait rencana reformasi PBB. Dinamakan Komite-45 karena beranggotakan 45 orang yang diketuai bersama oleh Ali Alatas (mantan Menteri Luar Negeri) dan Dorodjatun Kuntjorojakti (mantan Dubes RI di AS dan mantan Menko Perekonomian). Rumusan Komite-45 menjadi masukan bagi pemerintah dalam menyampaikan pandangan Indonesia di KTT Pemimpin Dunia (World Leaders Summit) September 2005 dengan agenda pembahasan diantaranya reformasi PBB dan Deklarasi Millenium.

Hasil kerja Komite-45 dapat dilihat pada pernyataan Presiden RI pada Sidang Paripurna Tingkat Tinggi Majelis Umum PBB ke-60 September 2005. Dalam perspektif Indonesia, perluasan keanggota PBB yakni mutlak dilakukan demi mewujudkan DK PBB yang efektif bagi multilateralisme, lebih demokratis dalam aspek keterwakilan dan prosedural, serta merefleksikan realita global maupun aspek geopolitik. Keterwakilan tersebut harus memberikan porsi pada seluruh kawasan terutama Asia-Pasifik, serta menyuarakan kepentingan yang selama ini terpinggirkan di DK PBB, yakni kepentingan negara berkembang dan Islam Moderat. Selain itu, mengenai pencalonan anggota tetap DK PBB yang baru, Indonesia *mendukung* rekomendasi dari *High Level Panel* yang memberi preferensi kepada negara dengan kontribusi terbesar dalam aspek finansial, militer dan diplomasi terhadap PBB.

Dari posisi Indonesia di atas tersidik adanya perbedaan pandangan dengan suara negara-negara maju. Menurut Indonesia, anggota tetap baru DK PBB harus diseleksi secara global dan bukan regional, meskipun representasi kelompok wilayah tetap merupakan factor penting. Wilayah Asia, Afrika, dan Amerika Latin tidak/kurang terwakili dalam struktur DK PBB saat ini. Indonesia mengajukan beberapa criteria seleksi antara lain: kontribusi terhadap pasukan perdamaian; posisi yang independen dan terhormat dalam hubungan internasional; jumlah penduduk; peranan dalam dinamika regional dan sub-regional; kontribusi besar pada

kegiatan dan kinerja PBB; serta kesediaan untuk memangku kewajiban yang lebih besar dalam membantu DK PBB memenuhi mandatnya.

Indonesia sejauh ini belum menyampaikan posisi akhir tentang pencalonan sebagai anggota tetap DK PBB. Namun Indonesia tetap memberi kontribusi untuk mengkaji kedua model rekomendasi HLP (model A dan model B), sekaligus mengajukan model alternatif. Bagi Indonesia model A tidak memberi keuntungan karena kawasan Asia-Pasifik mempunyai dua kandidat kuat yaitu Jepang dan India. Keduanya telah melakukan kerjasama pada berbagai tingkat pemerintahan untuk mensukseskan pencalonan mereka. Jepang mempunyai posisi kuat berdasar kontribusi keuangan terbesar pada PBB serta mempunyai *Overseas Development Assistance* yang besar pula. Hambatan yang mungkin dihadapi kedua negara dalam menggunakan model A adalah terdapatnya musuh tradisional mereka. Jepang sangat mungkin dapat tantangan dari Korea Selatan dan China. Sementara India akan ditentang oleh Pakistan.

Model A tampaknya akan sangat sulit untuk memperoleh consensus dari semua anggota PBB. Kelompok Amerika Latin dan Karibia sangat tidak senang karena hanya diberi jatah satu kursi anggota tetap baru yang faktanya diklaim oleh Brazil dan diperebutkan pula oleh Meksiko dan Argentina. Kemudian bagi Afrika, dua kursi anggota tetap usulan HLP diperebutkan sedikitnya oleh tiga negara yaitu Afrika Selatan, Nigeria, dan Mesir.

Bagi Indonesia model B lebih feasible karena memberi peluang Indonesia untuk mewmperebutkan kursi permanen setiap empat tahun setelah habisnya masa jabatan dua negara yang mewakili kelompok Asia-Pasifik. Model B lebih demokratis dan menjamin akuntabilitas dalam menjamin keseimbangan diantara badan PBB. Untuk memaksimalkan kepentingan nasional, maka Indonesia mengajukan model alternatif yang sejalan dengan parameter pada kedua model dari HLP PBB.

Dalam model alternatif ini diusulkan penambahan kursi semi permanen dan kursi tidak tetap dua tahunan. Asia-Pasifik diusulkan akan mendapatkan tambahan dua kursi tetap, satu kursi semi permanen, dan tiga kursi tidak tetap dua tahunan. Apabila usulan tambahan dua kursi tetap dari Asia diperkirakan akan diperoleh Jepang dan India, maka focus Indonesia adalah pada kursi semi permanen (koalisi dua negara) yang menjadi anggota DK PBB secara bergantian dengan kemungkinan beberapa alternatif. Misalnya, Indonesia berkoalisi dengan Pakistan. Koalisi ini tampaknya adalah koalisi yang paling mungkin dengan alasan (1) representasi negara muslim Asia di DK PBB akan tetap ada, (2) apabila mendapatkan dukungan, maka diplomasi ofensif dapat dilakukan secara bersama oleh keenam negara yang duduk dalam kursi koalisi mewakili Asia-Pasifik, Afrika, dan Amerika Latin, dan (3) apabila mendapat sambutan baik dari kandidat anggota tetap DK PBB, maka tidak tertutup

kemungkinan beraliansi dengan kelompok G4 (Jepang, India, Brazil, dan Jerman) untuk menggalang dukungan yang lebih besar.

Dalam upaya perluasan keanggotaan DK PBB, Indonesia memilih jalur diplomasi melalui rekomendasi-rekomendasi yang sejalan dengan Gerakan Non-Blok. Merujuk pada hipotesis Lovell dalam bukunya *Foreign Policy in Perspektif*, tampaknya strategi yang perlu dilakukan Indonesia dalam menentukan interaksi dengan negara-negara anggota PBB lainnya adalah *concordance strategy*. Hal itu disebabkan kapabilitas Indonesia dinilai inferior, sedang strategi negara lain (negara-negara berkembang yang tergabung dalam GNB) mendukung.

Karena itu kepentingan Indonesia dan GNB sulit untuk dipilah. Keduanya sama-sama berikhtiar untuk penambahan kursi anggota DK PBB bagi negara-negara berkembang. Jika merujuk pada pendapat pakar organisasi internasional Clive Archer, maka GNB sebagai salah satu bentuk organisasi internasional mempunyai peran sebagai instrumen pencapaian kepentingan nasional negara-negara anggotanya, termasuk Indonesia. Jadi, GNB – selaku international Governmental Organization dengan global membership and general purpose – menjadi sarana pencapaian kepentingan Indonesia.

Indonesia sendiri tentu memiliki tujuan dan sasaran yang hendak dicapai. Sasaran politik luar negeri Indonesia pada tahun 2004-2009 yaitu meningkatkan peranan Indonesia dalam hubungan internasional untuk mewujudkan perdamaian dunia, pulihnya citra Indonesia dan kepercayaan internasional, serta mendorong terciptanya tatanan dan kerjasama ekonomi yang lebih baik demi mendukung pembangunan nasional. Sasaran tersebut dijabarkan melalui program Penegasan Komitmen Perdamaian Dunia. Tujuan program ini adalah menegaskan komitmen Indonesia dalam pelaksanaan dan perumusan aturanaturan serta hukum internasional, mempertahankan pentingnya prinsip-prinsip multilateralisme dalam hubungan internasional, serta menentang unilateralisme, agresi dan penggunaan segala bentuk kekerasan dalam menyelesaikan permasalahan internasional. Kepentingan Indonesia yang tergambar dari sasaran politik luar negeri itu sejalan dengan upaya reformasi DK PBB yang bertujuan untuk mewujudkan DK PBB dan PBB yang efektif dan instrumen multilateralismenya dapat diandalkan.***

=====
Penulis adalah Staf Pengajar Jurusan Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran.