

KAPASITAS ORGANISASI INTERNASIONAL (PBB) DALAM MENENTUKAN SUATU ENTITAS (PALESTINA) SEBAGAI NEGARA

Ria Wulandari

Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura

Abstract

On December 2014 palestina to have member of International Criminal Court (ICC)it's cause his status as a Observe Entity has change to become Observer State. A short time ago, in 2009, Palestina tried as member of ICC but not receivable cause his status.This article aims to explore about what are according international law an international organization have capacity to give state status for an entity. Finally, International Organization doesn't have capacity for it although it's universal international Organization.

Keyword :International Organization, State

Pendahuluan

A. Latar Belakang Permasalahan

Beberapa tahun yang lalu tepatnya tanggal 29 September 2012 berdasarkan Resolusi 67/19 PBB telah memutuskan untuk meningkatkan status Palestina sebagai Negara Pengamat (non member state) dari sebelumnya sebagai Entitas Pengamat pada Organisasi Internasional tersebut sejak 22 November 1974. Dalam sidang umum itu Palestina memenangkan suara mayoritas. Hasil voting 193 negara anggota PBB, sebanyak 138 negara mendukung, 9 negara menolak dan 41 negara mengambil posisi abstain. Negara yang mendukung diantaranya Cina, Aljazair, Angola, Brazil, Kuba, Yordania, Kenya, Nigeria, Pakistan, Peru, Qatar, Senegal, Afrika Selatan, Tajikistan, Venezuela dan Zimbabwe. Adapun negara yang menolak diantaranya adalah Amerika Serikat, Israel, Kanada, Republik Ceko, Panama dan negara-negara di Kepulauan Pasifi; Nauru, Palau, Micronesia dan Kepulauan Marshal.

Sejarah kemerdekaan Palestina dideklarasikan pada tanggal 15 November 1988 di Aljir oleh Dewan Nasional PLO dan mengenai sejarah hubungan internasional, Palestina telah diakui oleh negara-negara OKI, Liga Arab, Gerakan Nonblok dan Asean (selain Singapore). Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa secara resmi mengakui proklamasi tersebut dengan menyebut entitas itu dengan nama "Palestina" bukan "Organisasi Pembebasan Palestina" (PLO). Namun demikian Perserikatan Bangsa-Bangsa tetap tidak memberi tempat bagi Palestina tersebut dalam kapasitasnya sebagai pemerintah negara Palestina.

Meningkatnya status Palestina menjadi Negara Pengamat otomatis memberi peluang bagi Palestina untuk bergabung dengan badan Perserikatan Bangsa-Bangsa lainnya sekaligus memberi kesempatan bagi Palestina untuk melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara anggota. Tidak hanya itu Palestina kemudian juga diterima menjadi anggota pada Mahkamah Pidana Internasional yang dimulai pada Desember 2014. Padahal sebelumnya Mahkamah Pidana Internasional menolak Palestina yang berusaha meratifikasi Statuta Roma sejak 2009 silam sebagai upaya menuntut kejahatan Israel dalam Operasi Cast Lead pada tahun 2008-2009. Alasan ditolaknya Palestina untuk meratifikasi Statuta Roma adalah status Palestina di PBB yang hanya sebagai “Entitas Peninjau” sementara Mahkamah Pidana Internasional bergantung pada pasal 14 Statuta Roma yang menegaskan bahwa tuntutan hanya bisa diajukan oleh negara yang telah meratifikasi Statuta Roma 1998. Menurut jaksa Mahkamah, pihaknya tidak memiliki mekanisme untuk menentukan entitas mana yang merupakan Negara, keputusan soal itu tergantung PBB. (News.detik.com)

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian diatas dalam tulisan ini maka menimbulkan permasalahan hukum yaitu “Berdasarkan Hukum Internasional, Apakah Organisasi Internasional (PBB) Memiliki Kapasitas Untuk Menentukan Suatu Entitas (Palestina) Sebagai Negara?”

Pembahasan

Pemikiran mengenai lahirnya suatu negara berasal dari pemikiran kaum naturalis yang menyatakan bahwa negara merupakan ciptaan hukum alam. Oleh karena itu setiap bangsa berhak untuk menentukan nasibnya sendiri. Bangsa-bangsa dalam mencapai status sebagai negara yang berdaulat dilakukan dengan berbagai cara diantaranya dengan Proklamasi Kemerdekaan Negara, Penyerahan Kedaulatan yang dilakukan dengan perjanjian internasional atau karena adanya Plebisit. Adapun pengertian ketiga cara tersebut menurut Sugeng Istanto antara lain :

1. Proklamasi Kemerdekaan

Adalah pernyataan sepihak dari suatu bangsa bahwa dirinya melepaskan diri dari kekuasaan negara lain dan mengambil penentuan nasibnya ditangannya sendiri. Dengan proklamasi itu suatu bangsa membentuk organisasi kekuasaan yang berdaulat.

2. Perjanjian internasional

Perjanjian internasional juga dapat membentuk negara baru. Dengan perjanjian itu disepakati terbentuknya suatu organisasi kekuasaan yang berdaulat dari suatu bangsa tertentu. Organisasi itu mungkin terbentuk dari suatu bangsa yang semula dikuasainya ataupun dari suatu bangsa lain.

3. Plebisit

Yang dimaksud dengan plebisit adalah pemungutan suara rakyat dari suatu wilayah tertentu. Plebisit yang membentuk negara biasanya terjadi sebagai penyelesaian suatu sengketa antar dua negara atau lebih tentang kedudukan suatu wilayah tertentu. Rakyat wilayah itu diberi kesempatan untuk memilih bergabung pada salah-

satu negara yang bertikai atau berdiri sebagai suatu negara merdeka yang berdiri sendiri.

Negara merupakan satu-satunya entitas yang diakui sebagai subjek hukum internasional sejak awal mula kelahiran hukum internasional. Negara merupakan pemegang (segala) hak dan kewajiban menurut hukum internasional. Itulah sebabnya negara disebut sebagai subjek hukum yang paling utama, terpenting dan memiliki kewenangan terbesar sebagai subjek hukum internasional.

Meskipun negara merupakan subyek hukum internasional yang utama, namun belum ada kesepakatan tentang rumusan pengertian negara. Dalam hal ini rujukan yang senantiasa digunakan adalah konvensi regional kawasan Amerika yang lebih dikenal dengan Konvensi Montevideo 1933 tentang Hak dan Kewajiban Negara (*The Convention On Rights and Duties of State of 1933*). Meski tidak menetapkan tentang pengertian negara namun konvensi tersebut telah menetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi negara sebagaimana tertuang dalam pasal 1 yang menyatakan negara sebagai subyek hukum internasional harus memiliki penduduk yang tetap, wilayah yang pasti, pemerintahan yang berdaulat dan kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain. Untuk lebih jelas akan kita tinjau unsur-unsur tersebut satu-persatu.

1. Penduduk

Penduduk negara adalah manusia yang berasal dari negara itu. Hans Kelsen (2008;481). Sedangkan menurut Boer Mauna penduduk adalah kumpulan individu-individu yang terdiri dari dua kelamin tanpa memandang suku, bahasa, agama dan kebudayaan yang hidup dalam suatu masyarakat dan yang terikat dalam suatu negara melalui hubungan yuridik dan politik yang diwujudkan dalam bentuk kewarganegaraan. Hal serupa juga ditegaskan oleh Starke bahwa negara sama sekali tidak perlu identik dengan suatu ras atau bangsa tertentu, meskipun identitas demikian memang ada. Menurut Jawahir Thontowi Penduduk yang dimaksud adalah kumpulan individu yang memiliki keterikatan terhadap negara yang dimaksud sebagaimana layaknya sebuah entitas politik. Dari beberapa pengertian di atas maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa tidak ada persyaratan jumlah minimum penduduk yang harus dimiliki suatu negara serta tidak ada persyaratan tentang keharusan homogeneous.

2. Wilayah Tertentu

Esensi kedaulatan wilayah terkandung dalam konsep hak yang berhubungan dengan kondisi factual sekaligus legal dimana wilayah dianggap sebagai milik satu otoritas tertentu atau otoritas lainnya. Malcolm Shaw (2013;481).

Wilayah bagi sebuah negara modern telah menjadi hal yang sangat esensial. Kenyataan ini tidak terlepas dari konsepsi negara modern yang mendasarkan pada konstruksi perjanjian perdamaian Westphalia 1648. Jawahir Thontowi (2006;108). Hal mana dalam perjanjian perdamaian Westphalia tersebut apabila dipahami secara keseluruhan telah memberikan dasar-dasar bagi terbentuknya negara-negara yang berdaulat penuh untuk melaksanakan kedaulatannya dalam batasan-batasan yang didasarkan pada kewilayahan. Ibid. Sebagai konsekuensinya, wilayah dalam negara modern telah memegang peranan penting karena telah menjadi faktor psikologis dalam kaitannya dengan nasionalisme. Ibid. Kejelasan kepemilikan suatu wilayah oleh negara ditandai dengan adanya control yang efektif dari

pemerintahan negara tersebut. Meskipun demikian tidak berarti konflik suatu negara dengan negara tetangga atau negara lain menyangkut suatu wilayah akan membuat suatu negara kehilangan statusnya sebagai negara.

3. Pemerintahan

Pemerintahan yang efektif merupakan salah-satu syarat bagi suatu entitas untuk dikatakan sebagai negara dikarenakan hukum internasional akan membebaskan hak-hak dan kewajiban-kewajiban internasionalnya pada pemerintahan suatu negara. Pemerintahan yang berdaulat mampu menguasai organ-organ pemerintahan secara efektif dan memelihara ketertiban dan stabilitas dalam negeri yang bersangkutan. Sefriani(2010:106). Pengertian berdaulat tidak dapat ditafsirkan bahwa pemerintah yang bersangkutan tidak pernah diintervensi pihak manapun dalam menentukan kebijakannya. Ibid. Semakin besar tingkat ketergantungan pada pihak asing (negara atau organisasi internasional) maka semakin besar potensi negara tersebut untuk diintervensi. Ibid.

4. Kemampuan Mengadakan Hubungan Dengan Subjek Hukum Lain

Kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain merupakan manifestasi dari kedaulatan. Ibid. Suatu negara yang merdeka berarti tidak berada dibawah otoritas berdaulat yang sah dari negara lain sehingga mampu melakukan hubungan dengan negara lain.

Subjek hukum internasional yang kedua setelah negara adalah organisasi internasional yang dibentuk oleh dua negara atau lebih berdasarkan perjanjian internasional yang berisi fungsi, tujuan, kewenangan, asas dan struktur organisasi. Menurut pasal 2 ayat 1 Konvensi Wina tahun 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional, Organisasi Internasional adalah organisasi antar pemerintah. Penonjolan aspek antar pemerintah ini untuk membedakan antara organisasi-organisasi antar pemerintah (international governmental organizations/IGO's) dan organisasi-organisasi non pemerintah (non governmental organization/NGO's).

Selanjutnya berbeda dari Negara, organisasi-organisasi internasional yang merupakan himpunan dari Negara-negara bukanlah subjek asli hukum internasional. Organisasi internasional adalah subjek buatan, subjek hukum yang diciptakan oleh Negara-negara yang mendirikannya. Boer Mauna(2005:463). Organisasi-organisasi internasional melaksanakan kehendak Negara-negara anggota yang dituangkan dalam suatu perjanjian internasional. Ibid. atau akte konstitutif. Personalitas yuridik organisasi-organisasi internasional pada umumnya dinyatakan dalam akte konstitutif tersebut. Sehingga permasalahan mengenai personalitas yuridik yang sebelumnya selalu dipertanyakan pada organisasi internasional tidak perlu lagi dipermasalahkan.

Pada permulaan abad ke20 banyak yang mempertanyakan masalah personalitas yuridik pada organisasi internasional. Dalam hubungan ini penting sekali advisory opinion yang diberikan oleh Mahkamah Internasional (*Internationa lCourt of Justice*) yang dinamakan kasus *Reparation of Injuries*. Mochtar Kusumaatmadja (2003;102). Persoalannya timbul berhubungan dengan terbunuhnya pangeran Bernadotte dari Swedia di Israel selagi menjalankan tugasnya sebagai anggota komisi PBB pada tahun 1958. Ibid. Majelis Umum PBB minta suatu pendapat hukum (*advisory opinion*) kepada Mahkamah Internasional tentang hal apakah PBB mempunyai kemampuan hukum (*legal capacity*)

untuk mengajukan klaim ganti rugi terhadap pemerintah *dejure* atau *defacto* yang bertanggung jawab atau tidak. Ibid.

Pendapat Mahkamah Internasional yang dinyatakan dalam organisasi internasional menyatakan kedudukan PBB dan organisasi serupa yaitu badan-badan khusus (*specialize agencies*) PBB sebagai subjek hukum menurut hukum internasional tidak usah diragukan lagi. Dalam piagam PBB ketentuan tentang personalitas yuridik secara eksplisit terdapat dalam pasal 104 yang menyatakan bahwa PBB di Negara-negara anggota, menikmati kapasitas yuridik yang perlu bagi pelaksanaan fungsinya dan untuk mencapai tujuan-tujuannya. Untuk mewujudkan personalitas yuridik internasional perlu dilengkapi sejumlah kecakapan-kecakapan hukum internasional utama (*thomain international law capacities*) kecakapan hukum yang dimaksud adalah sebagai berikut: Matrin Dixon, dikutip dalam Sefriani(2010:102)

1. Mampu untuk menuntut hak-haknya didepan pengadilan internasional (dan nasional)
2. Menjadi subjek dari beberapa atau semua kewajiban yang diberikan oleh hukum internasional
3. Mampu membuat perjanjian internasional yang sah dan mengikat dalam hukum internasional
4. Menikmati imunitas dari yurisdiksi pengadilan domestik.

Mengenai hubungan antara Negara dengan organisasi internasional khususnya PBB yang saat ini menjadi organisasi internasional yang bersifat universal dengan beranggotakan 197 negara memang ada beberapa keuntungan yang didapat oleh Negara yaitu diberi hak untuk ikut serta dalam komisi ekonomi regional PBB dan dapat ikut serta dalam beberapa badan khusus PBB. Namun ketidakikutsertaan Negara sebagai anggota penuh PBB bukan merupakan penghalang atas status kenegaraan karena sebagaimana telah dikemukakan dalam permulaan mengenai unsur-unsur Negara yang ditegaskan dalam Konvensi Montevideo 1933 yakni suatu entitas untuk dikatakan menjadi Negara harus memenuhi empat syarat; penduduk yang tetap, wilayah tertentu, pemerintahan yang berdaulat, serta kemampuan mengadakan hubungan dengan Negara lain. Sementara kecakapan hukum yang dimiliki organisasi internasional untuk mewujudkan personalitas yuridiknya tidak satupun mendukung sebagai pemberi status Negara.

Terhadap permasalahan Palestina, Palestina telah memiliki empat unsur Negara sebagaimana ditegaskan dalam Konvensi Montevideo 1933. Jika yang menjadi permasalahan adalah unsure ketiga yakni pemerintah yang berdaulat dalam artian Palestina tidak dapat menjaga ketertiban dan stabilitas dalam negeri karena selalu berkonflik dengan Israel maka serta-merta Israel juga patut dipandang tidak dapat menjaga ketertiban dan stabilitas dalam negerinya. Apabila yang menjadi permasalahan bagi Palestina untuk mendapat status Negara adalah unsure ke empat yakni kemampuan mengadakan hubungan dengan Negara lain, maka fakta menunjukkan sejumlah Negara telah mengadakan hubungan dengan Palestina bahkan sebagian turut memprakarsai kemerdekaan Palestina sebagai wujud pengakuan terhadap keberadaan Negara Palestina. Pengakuan terhadap suatu pemerintah/Negara berarti suatu sikap, pernyataan atau kebijakan suatu Negara mengenai kesiapan melakukan hubungan internasional dengan Negara tersebut.

Meski saat ini Palestina telah diterima sebagai anggota Mahkamah Pidana Internasional (dikarenakan status Palestina di PBB telah meningkat) namun pernyataan seorang jaksa Mahkamah Pidana Internasional mengenai Palestina tidak dapat menjadi anggota pada Mahkamah Pidana Internasional karena Palestina berstatus sebagai “Entitas Pengamat” di PBB karenanya belum dapat dikatakan sebagai Negara dan dalam menentukan entitas mana yang merupakan Negara adalah bergantung keputusan PBB adalah pernyataan (dan perbuatan) yang bertentangan dengan hukum baik ditinjau dari segi teori unsur-unsur Negara maupun teori kecakapan hukum sebagai perwujudan personalitas yuridik suatu organisasi internasional tidak mendukung mengenai kekuasaan organisasi internasional untuk menyematkan label Negara pada suatu entitas.

Penutup

Dalam upaya menuntut kejahatan Israel dalam operasi Cast Lead pada tahun 2008-2009 maka Palestina berusaha meratifikasi Statuta Roma sebagai dasar pendirian Mahkamah Pidana Internasional namun upaya tersebut ditolak. Alasan ditolaknya Palestina karena statusnya di PBB sebagai “Entitas Pengamat” bukan “Negara”. Pernyataan penolakan ditegaskan oleh jaksa Mahkamah Pidana Internasional dengan menambah pernyataannya bahwa yang menentukan suatu entitas sebagai Negara bergantung pada PBB.

Pernyataan yang dikeluarkan jaksa Mahkamah Pidana Internasional dan perbuatan lembaga hukum internasional tersebut (dengan menerima keanggotaan Palestina pada Desember 2014 setelah Palestina meningkat statusnya menjadi “Negara pengamat” pada tahun 2012) menimbulkan suatu permasalahan tentang apakah organisasi internasional memiliki kapasitas untuk menentukan suatu entitas sebagai Negara. Permasalahan ini bukanlah permasalahan politik melainkan permasalahan hukum yang kemudian harus dijelaskan secara hukum. Berdasarkan teori kaum naturalis, Negara merupakan ciptaan hukum alamyang berhak menentukan nasibnya sendiri. Dalam mencapai status sebagai Negara yang berdaulat dilakukan dengan berbagai cara diantaranya proklamasi, penyerahan kedaulatan dengan perjanjian internasional dan plebisit. Namun untuk menjadi suatu Negara diperlukan empat unsure yakni penduduk yang tetap, wilayah yang tetap, pemerintah yang berdaulat dan kemampuan mengadakan hubungan dengan subjek hukum lain.

Kecakapan hukum sebagai perwujudan personalitas yuridik suatu organisasi internasional adalah mampu menuntut hak-haknya didepan pengadilan internasional dan nasional, membuat perjanjian internasional, menjadi subjek dari beberapa atau semua kewajiban yang diberikan hukum internasional serta menikmati imunitas dari yurisdiksi pengadilan domestik. Dari keempat hal tersebut tidak ada yang memberi hak bagi organisasi internasional sebagai pemebri status Negara pada suatu entitas.

Salah-satu syarat keanggotaan dalam PBB adalah Negara merdeka namun bukan berarti apabila ada suatu entitas yang tidak menjadi anggota PBB maka otomatis bukan Negara. Oleh karena itu pernyataan seorang jaksa Mahkamah Pidana Internasional mengenai PBB yang menentukan suatu entitas sebagai Negara dan perbuatan lembaga tersebut yang menerima Palestina sebagai anggota setelah statusnya menjadi “Negara Pengamat” di PBB adalah tidak sesuai dan bertentangan dengan hukum internasional.

Daftar Pustaka

A. Daftar Buku

1. Boer Mauna, 2005, Hukum Internasional; Pengertian, Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global, Bandung, PT Alumni
2. Hans Kelsen, 2008, Teori Hukum Murni; Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif, Bandung, Nusamedia
3. Jawahir Thontowi, 2006, Hukum Internasional Kontemporer, Bandung, PT Refika Aditama
4. J.G Starke, 2001, Pengantar Hukum Internasional, Edisi Kesepuluh, Jakarta, PT Sinar Grafika
5. Malcolm Shaw, 2013, Hukum Internasional, Bandung, Nusamedia
6. Mochtar Kusumaatmdaja, 2003, Pengantar Hukum Internasional, Bandung, PT Alumni
7. Sefriani, 2010, Hukum Internasional; Suatu Pengantar, Jakarta, PT Raja Grafindo
8. Sugeng Istanto, 1998, Hukum Internasional, Jogjakarta, Univ. Atmajaya

B. Website

1. News.Detik.com, Kamis,05/04/2012,11.44 wib.