



PERTANGGUNGJAWABAN OPERASIONAL NATO DALAM SENGKETA SERANGAN UDARA ANALISIS KRITIS ATAS MODEL *CLAIMS COMMISSION*

**Prananindya Kristian Lukita, Muhammad Rafly Faeruz Zaman, Helen Intania
Surayda, Wafda Vivid Izziyana**

Universitas Semarang

pranindya.lukita@gmail.com, muhammadraflyfaeruzzaman@gmail.com,

helen.intania@usm.ac.id, wafda@usm.ac.id

ABSTRACT

NATO's airstrike operations have repeatedly generated civilian casualties and infrastructure damage, yet accountability mechanisms remain fragmented and rely heavily on ad hoc Claims Commissions. This research addresses the core question: to what extent can the Claims Commission model ensure legal certainty and provide effective remedies for victims of NATO airstrikes? Positioning itself as a critical examination of accountability gaps and authority asymmetries within international organizations, this paper analyzes how operational conduct escapes conventional international judicial oversight. Employing a normative legal methodology that reviews NATO SOFA provisions, investigative reports, claims settlement practices, and academic literature from 2020–2025, the study evaluates the structure, procedures, and limitations of Claims Commissions. The findings reveal that these mechanisms lack binding legal force, suffer from minimal transparency, and fail to guarantee equitable access to remedies, falling short of modern accountability standards. This research therefore concludes that NATO requires a reformed operational accountability framework supported by an independent, transparent, and digitalized standing claims body.

Keywords: NATO, Airstrike Disputes, Operational Accountability

ABSTRAK

Serangan udara yang dilakukan oleh NATO dalam berbagai operasi militer kerap menimbulkan korban sipil dan kerusakan infrastruktur, namun mekanisme pertanggungjawaban atas dampak tersebut masih lemah dan bergantung pada model Claims Commission yang bersifat ad hoc. Penelitian ini berangkat dari pertanyaan utama: sejauh mana Claims Commission mampu memberikan kepastian hukum dan pemulihan yang efektif bagi korban serangan udara NATO? Kajian ini menempatkan diri sebagai analisis kritis terhadap kekosongan norma dan asimetri kewenangan dalam pertanggungjawaban organisasi internasional, khususnya ketika operational conduct berada di luar kerangka pengadilan internasional konvensional. Dengan menggunakan metode yuridis normatif melalui analisis dokumen NATO SOFA, laporan investigatif, praktik claims settlement, serta literatur akademik 2020–2025, penelitian ini menelaah struktur, prosedur, dan batasan Claims Commission. Hasilnya menunjukkan bahwa mekanisme tersebut tidak memiliki dasar hukum yang mengikat, minim transparansi, dan tidak menyediakan akses remediasi setara bagi



korban, sehingga tidak memenuhi standar akuntabilitas modern. Temuan ini menegaskan perlunya pembaruan model pertanggungjawaban operasional NATO melalui skema standing claims body yang lebih independen, transparan, dan terdigitalisasi.

Kata Kunci : NATO, Serangan Udara, Pertanggungjawaban Operasional

PENDAHULUAN

Serangan udara yang dilakukan NATO dalam berbagai operasi militer telah menjadi salah satu instrumen kunci dalam strategi intervensi dan stabilisasi keamanan internasional, namun tindakan tersebut secara konsisten memunculkan kerugian besar bagi penduduk sipil dan infrastruktur penting. Dalam konteks meningkatnya tuntutan global terhadap akuntabilitas organisasi internasional, pertanyaan mengenai pertanggungjawaban operasional NATO tidak lagi dapat diabaikan karena berbagai laporan menunjukkan pola korban sipil yang berulang dari waktu ke waktu, sebagaimana ditekankan oleh penelitian terbaru terkait dampak kemanusiaan serangan udara modern (Lewis, 2021). Ketiadaan mekanisme formal yang bersifat mengikat untuk memproses klaim kerugian akibat tindakan operasional organisasi internasional menunjukkan masih dominannya paradigma negara-sentris dalam hukum internasional, di mana organisasi internasional sering kali berada dalam posisi liminal yang tidak sepenuhnya dapat disentuh oleh mekanisme adjudikatif tradisional (Crawford, 2022).

Dalam praktik NATO, penyelesaian sengketa kerugian dari serangan udara diserahkan kepada *Claims Commission*, yaitu mekanisme ad hoc yang dibentuk secara terbatas untuk menangani klaim masyarakat terdampak. Meskipun diberlakukan sebagai instrumen administratif, *Claims Commission* tidak memiliki kekuatan pemaksaan, tidak diatur oleh instrumen hukum universal, dan tidak

menjamin konsistensi prosedural antar misi, sehingga efektivitasnya dipertanyakan (Paterson, 2023). Laporan investigatif terbaru menyoroti bagaimana korban sipil menghadapi ketidakseimbangan informasi, minimnya keterbukaan, serta proses verifikasi kerugian yang tidak transparan, mengakibatkan klaim yang diajukan sering kali ditolak atau tidak diproses secara memadai (Hassan, 2024). Selain itu, terdapat kesenjangan besar antara jumlah klaim kerugian yang diajukan dengan jumlah klaim yang disetujui, menunjukkan adanya masalah serius dalam penilaian bukti dan akses terhadap prosedur klaim, sebagaimana dipaparkan dalam analisis hubungan antara operasi udara dan mekanisme kompensasi (Valentino, 2020).

Risiko ini semakin meningkat karena operasi udara modern, terutama dengan penggunaan drone bersenjata, cenderung kurang akurat dalam identifikasi target dibandingkan operasi berbasis pasukan di lapangan. Peneliti menyatakan bahwa penggunaan teknologi jarak jauh tersebut dapat memperbesar kemungkinan misidentifikasi objek sipil sebagai target militer yang sah (Barton, 2022). Di tengah kompleksitas ini, tuntutan global terhadap transparansi proses militer terus berkembang, didorong oleh kemajuan digitalisasi dan kemampuan masyarakat untuk mengakses serta menyebarkan dokumentasi visual secara cepat (Mekonnen, 2023). Namun mekanisme klaim NATO belum mampu mengikuti standar akuntabilitas berbasis digital yang



menuntut keterbukaan data dan akses publik.

Permasalahan pertanggungjawaban semakin rumit karena organisasi internasional seperti NATO memiliki *functional immunity* yang membuat mereka tidak dapat dituntut di hadapan pengadilan nasional, sekalipun akibat tindakan operasionalnya menimbulkan kerugian serius bagi warga sipil (Schroeder, 2022). Dengan demikian, korban hanya dapat mengandalkan mekanisme internal yang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, menciptakan lingkaran akuntabilitas tertutup yang menempatkan korban dalam posisi tidak berdaya. Karena itu, para ahli hukum internasional mengusulkan pembentukan *Standing Claims Body*, suatu lembaga permanen yang bersifat independen dari komando militer dan mampu mengoperasikan mekanisme penyelesaian sengketa secara transparan dan konsisten (Ahmed, 2021). Gagasan ini semakin relevan mengingat misi NATO di Afganistan, Libya, dan Suriah menunjukkan ketidakkonsistenan standar penyelesaian klaim antar wilayah operasi, sebuah kondisi yang dianggap bertentangan dengan prinsip universalitas dalam perlindungan hak asasi manusia (Walters, 2023).

Tekanan terhadap peningkatan akuntabilitas NATO juga datang dari negara anggota dan publik internasional. Survei opini publik Eropa menunjukkan meningkatnya ketidakpuasan terhadap minimnya transparansi operasi militer multilateral, serta tuntutan agar organisasi seperti NATO mengadopsi prinsip-prinsip keterbukaan dan pemeriksaan publik atas tindakan operasionalnya (Fraser, 2024). Bahkan beberapa studi mendorong NATO untuk mengimplementasikan reformasi institusional melalui digitalisasi mekanisme klaim, penerapan *public reporting*, serta

audit independen untuk setiap insiden udara yang menimbulkan korban sipil (Lopez, 2021). Para analis hukum menekankan bahwa mekanisme internal organisasi internasional tidak boleh dijadikan justifikasi untuk menghindari tanggung jawab atas operasi yang menimbulkan kerugian, terutama dalam konteks meningkatnya regulasi akuntabilitas global (Hermann, 2020).

Konteks ini mengangkat perdebatan lebih luas tentang bagaimana organisasi internasional harus diposisikan sebagai *duty-bearer* dalam kerangka hukum internasional, terutama ketika tindakannya menimbulkan pelanggaran serius yang tidak dapat dialihkan kepada negara anggota (Reed, 2025). Namun dalam banyak kasus, korban serangan udara menghadapi hambatan administratif untuk membuktikan klaim mereka, mengingat dokumentasi sering kali hilang atau rusak akibat situasi konflik, dan prosedur administratif *Claims Commission* mensyaratkan bukti yang tidak dapat disediakan oleh korban yang hidup dalam kondisi darurat (Karim, 2022). Situasi ini menggambarkan bahwa *access to justice* dalam mekanisme klaim NATO masih sangat terbatas dan jauh dari prinsip perlindungan korban.

Permasalahan prosedural tersebut semakin menegaskan kritik bahwa *Claims Commission* hanya memberikan ilusi akuntabilitas, bukan penyelesaian substantif atas kerugian operasional, karena tidak memiliki standar operasional yang kuat dan tidak menyediakan mekanisme banding (Bell, 2024). Selain itu, persoalan normatif mengenai ketiadaan dasar hukum universal yang mengatur penyelesaian sengketa melibatkan organisasi internasional menjadikan mekanisme klaim NATO sulit dikategorikan sebagai mekanisme hukum yang



bertanggung jawab (Müller, 2023). Kritik terhadap ketidakmampuan model ad hoc ini kemudian membuka ruang bagi pendekatan berbasis korban (*victim-centered approach*), yang menekankan pentingnya partisipasi korban dan menyediakan penilaian kerugian yang lebih inklusif (Khalid, 2021). Pendekatan ini mulai dianggap sebagai standar modern dalam penyelesaian sengketa internasional yang berorientasi pada keadilan substantif.

Seluruh problematika ini memperlihatkan kebutuhan mendesak untuk membangun kerangka akuntabilitas operasional yang lebih transparan, independen, dan permanen bagi NATO. Para akademisi menekankan pentingnya pembentukan mekanisme klaim yang tidak bergantung pada struktur komando militer, demi memastikan proses yang lebih objektif, responsif, dan memberikan pemulihan yang layak bagi korban (Sanders, 2025). Oleh karena itu, penelitian ini memandang pertanggungjawaban operasional NATO tidak hanya sebagai persoalan prosedural dalam penyelesaian klaim, tetapi lebih sebagai tantangan struktural yang menguji komitmen organisasi internasional dalam menjunjung prinsip akuntabilitas global.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif karena fokus utamanya adalah menelaah konsep pertanggungjawaban operasional NATO dalam sengketa serangan udara melalui analisis terhadap norma, prinsip, serta praktik hukum internasional yang relevan. Pendekatan ini dipilih karena permasalahan yang dikaji berkaitan dengan kekosongan norma serta ketidaksesuaian antara kerangka hukum internasional yang ada dengan praktik operasional organisasi internasional modern (Crawford, 2022).

Secara metodologis, penelitian yuridis normatif memungkinkan peneliti mengidentifikasi struktur tanggung jawab organisasi internasional, batas-batas imunitas, dan posisi mekanisme internal seperti *Claims Commission* dalam sistem hukum internasional.

Penelitian ini disusun melalui analisis terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer mencakup dokumen resmi NATO seperti NATO SOFA, protokol operasional, laporan resolusi, serta dokumen kebijakan yang mengatur standar keterlibatan militer. Selain itu, bahan primer juga mencakup instrumen hukum internasional seperti Draft Articles on Responsibility of International Organizations (DARIO), Konvensi Jenewa, serta yurisprudensi relevan mengenai akuntabilitas organisasi internasional. Penggunaan bahan hukum primer menjadi penting karena kerangka tanggung jawab NATO masih dipengaruhi oleh instrumen hukum yang secara historis berorientasi pada negara (Reed, 2025).

Dalam penelitian ini, peneliti juga mengkaji laporan investigatif, audit operasi, dan dokumen perbandingan yang diterbitkan lembaga independen serta negara anggota NATO. Laporan semacam itu memberikan gambaran empiris mengenai bagaimana klaim kerugian dari serangan udara ditangani secara faktual, terutama ketika akses keadilan bagi korban sangat terbatas akibat kondisi konflik (Hassan, 2024). Data dari laporan resmi memberikan sudut pandang kontekstual yang memperkaya analisis normatif.

Bahan hukum sekunder meliputi artikel jurnal akademik, buku, laporan penelitian, dan publikasi ilmiah 2020–2025 yang membahas akuntabilitas organisasi internasional, teknologi militer modern, serta reformasi mekanisme klaim. Literatur sekunder memiliki peran penting



dalam mengidentifikasi perdebatan akademik terkait tanggung jawab NATO, terutama mengenai efektivitas *Claims Commission* dan gagasan pembentukan *standing claims body* (Ahmed, 2021). Kajian literatur membantu memetakan perkembangan teori dan praktik akuntabilitas pada tingkat internasional.

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif berbasis *legal reasoning*, yaitu pola penalaran hukum yang menekankan keterkaitan antara norma, prinsip, dan praktik pada tingkat internasional. Penalaran hukum diperlukan untuk menafsirkan kekosongan norma yang muncul akibat posisi NATO sebagai organisasi internasional yang tidak tunduk pada mekanisme yudisial negara, namun tetap melakukan tindakan operasional yang berdampak langsung pada warga sipil (Schroeder, 2022). Hal ini membuat analisis yuridis normatif memiliki relevansi substansial.

Secara teknis, penelitian ini menerapkan metode analisis preskriptif, yaitu analisis yang tidak hanya menggambarkan norma yang berlaku, tetapi juga memberikan argumentasi terhadap bagaimana norma tersebut seharusnya diatur untuk menjawab permasalahan hukum secara lebih komprehensif. Dalam konteks ini, analisis preskriptif digunakan untuk mengevaluasi efektivitas *Claims Commission* dan mengkaji alternatif reformasi yang dapat diterapkan NATO (Bell, 2024). Dengan demikian, penelitian ini tidak berhenti pada evaluasi deskriptif semata.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan perbandingan (*comparative normative analysis*) terhadap mekanisme penyelesaian sengketa milik organisasi internasional lain seperti World Bank Inspection Panel, UN

Ombudsman, dan mekanisme internal PBB. Pendekatan ini diperlukan karena setiap organisasi internasional memiliki model akuntabilitas yang berbeda, dan analisis perbandingan membantu mengidentifikasi kelebihan yang dapat direplikasi atau kelemahan yang harus dihindari dalam reformasi mekanisme klaim NATO (Müller, 2023).

Metodologi perbandingan ini juga penting karena studi-studi terbaru menegaskan perlunya mekanisme akuntabilitas yang lebih terbuka, inklusif, dan terpusat pada korban. Model *victim-centered approach* yang berkembang di organisasi kemanusiaan internasional menjadi salah satu sumber pembelajaran bagi reformasi mekanisme klaim militer (Khalid, 2021). Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menelaah NATO secara terisolasi, tetapi juga menghubungkannya dengan perkembangan global.

Proses penelitian ini juga melibatkan analisis konseptual terhadap prinsip-prinsip akuntabilitas internasional. Analisis konseptual diperlukan untuk memahami perbedaan antara tanggung jawab negara dan tanggung jawab organisasi internasional, terutama ketika terdapat kekosongan norma yang mengakibatkan organisasi seperti NATO dapat menghindar dari mekanisme pertanggungjawaban formal (Hermann, 2020). Melalui analisis ini, penelitian mencoba mengklarifikasi posisi hukum organisasi internasional sebagai subjek yang memiliki kapasitas bertindak dan bertanggung jawab.

Analisis doktrinal turut diterapkan untuk menelusuri pandangan para sarjana hukum internasional 2020–2025 mengenai kelemahan *Claims Commission*. Doktrin akademik memberikan kontribusi penting dalam mengidentifikasi pola kelemahan



prosedural seperti kurangnya transparansi, tidak adanya mekanisme banding, dan ketidakseragaman standar antar misi (Walters, 2023). Penguatan doktrinal ini menjadi landasan argumentatif untuk mendorong reformasi.

Selain analisis doktrin, penelitian ini menggunakan *case-based reasoning* melalui peninjauan sejumlah contoh insiden serangan udara NATO yang menimbulkan sengketa. Pemeriksaan kasus-kasus ini, seperti insiden di Afghanistan dan Libya, membantu melihat bagaimana *Claims Commission* bekerja secara faktual dan mengapa mekanisme tersebut kerap gagal memenuhi standar keadilan prosedural (Valentino, 2020). Pendekatan berbasis kasus memperlihatkan hubungan antara norma dan praktik di lapangan.

Untuk menjaga objektivitas, penelitian ini memeriksa data dari berbagai sumber yang saling berlawanan, termasuk kritik organisasi HAM internasional dan pembelaan institusional NATO. Pendekatan triangulasi ini membantu memastikan bahwa kesimpulan tidak hanya didasarkan pada satu sudut pandang dan tetap mencerminkan kompleksitas perdebatan mengenai tanggung jawab operasional organisasi internasional (Fraser, 2024). Triangulasi juga memperkuat kredibilitas temuan.

Struktur metodologis penelitian ini disusun agar memungkinkan pembacaan yang terfokus namun fleksibel dalam menafsirkan dinamika hukum internasional kontemporer. Penelitian ini mengintegrasikan metode deduktif untuk menafsirkan norma hukum dengan metode induktif dalam melihat pola kelemahan mekanisme klaim, sehingga menghasilkan analisis yang komprehensif (Lopez, 2021). Pendekatan kombinatorik ini membantu menjembatani teori dan praktik.

Dalam pelaksanaannya, penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) yang mendalam terhadap jurnal, dokumen NATO, yurisprudensi, dan laporan evaluatif. Studi kepustakaan menjadi metode utama karena seluruh data hukum yang relevan tersedia dalam bentuk tertulis yang dapat dianalisis secara sistematis (Sanders, 2025). Dokumentasi tertulis tersebut kemudian diolah melalui proses kategorisasi tematik untuk mengidentifikasi pola permasalahan dan peluang reformasi.

Dengan demikian, metode penelitian ini dirancang tidak hanya untuk mengkaji legalitas dan efektivitas mekanisme klaim NATO, tetapi juga untuk membangun argumentasi normatif bahwa mekanisme pertanggungjawaban operasional yang ada saat ini tidak memadai dan perlu direkonstruksi menuju model yang lebih transparan dan berorientasi pada korban. Pendekatan metodologis ini diharapkan dapat menghasilkan analisis yang kuat dan relevan dalam menilai urgensi reformasi mekanisme pertanggungjawaban NATO dalam konteks serangan udara modern.

PERMASALAHAN

Permasalahan utama dalam penelitian ini berangkat dari ketidaksesuaian antara skala dan dampak operasional serangan udara NATO dengan ketiadaan mekanisme pertanggungjawaban yang memadai, mengikat, dan transparan bagi korban. Di satu sisi, NATO menjalankan operasi militer yang memiliki konsekuensi hukum, kemanusiaan, dan sosial yang besar, terutama ketika serangan udara menyebabkan korban sipil dan kerusakan infrastruktur penting. Namun di sisi lain, mekanisme penyelesaian klaim kerugian yang diterapkan, yakni *Claims Commission*, justru bersifat ad hoc, tidak



memiliki dasar hukum universal, dan tidak menyediakan prosedur standar yang dapat menjamin keadilan substantif bagi pihak terdampak. Ketidakhadiran mekanisme yang bersifat mengikat ini memunculkan pertanyaan mendasar mengenai bagaimana organisasi internasional sebesar NATO dapat mempertanggungjawabkan tindakannya ketika struktur hukumnya sendiri tidak menyediakan jalur resmi untuk menuntut, menguji, atau mengoreksi tindakan operasionalnya.

Dalam konteks hukum internasional, persoalan ini semakin kompleks karena NATO menikmati *functional immunity* yang membuatnya berada di luar yurisdiksi pengadilan nasional, sementara belum tersedia instrumen internasional yang memberikan kerangka adjudikatif khusus bagi pertanggungjawaban operasional organisasi internasional. Situasi tersebut menimbulkan jurang akuntabilitas yang luas, di mana korban tidak hanya kesulitan mengakses mekanisme klaim, tetapi juga tidak memiliki alternatif penyelesaian sengketa yang dapat memberikan jaminan keadilan setara. Model *Claims Commission* yang diharapkan menjadi solusi malah memperlihatkan kelemahan mendasar: tidak adanya standar transparansi, ketiadaan mekanisme banding, variasi prosedur antar misi, serta dominasi aktor militer dalam proses penilaian klaim yang menyebabkan risiko bias institusional. Dalam banyak kasus, korban bahkan tidak mengetahui keberadaan mekanisme klaim atau tidak mampu memenuhi persyaratan administratif yang ditetapkan, sehingga pemulihan yang dijanjikan tidak pernah terealisasi.

Permasalahan lain yang tidak kalah penting adalah ketiadaan integrasi antara perkembangan standar akuntabilitas modern dengan mekanisme internal NATO.

Di era ketika organisasi internasional lain sudah mulai menerapkan prinsip *victim-centered approach*, audit independen, dan digitalisasi dokumentasi kerugian, *Claims Commission* NATO tetap beroperasi sebagai mekanisme tertutup yang sangat terbatas dalam hal akses publik dan keterlibatan korban. Ketertinggalan ini menimbulkan pertanyaan kritis mengenai kompatibilitas model pertanggungjawaban NATO dengan standar hak asasi manusia internasional dan prinsip *due diligence* yang seharusnya melekat dalam setiap operasi militer multinasional. Dengan demikian, inti permasalahan yang diteliti adalah bagaimana menilai efektivitas dan legitimasi *Claims Commission* sebagai mekanisme pertanggungjawaban operasional NATO, serta sejauh mana model tersebut mampu memberikan keadilan substantif bagi korban serangan udara di tengah perubahan tuntutan akuntabilitas global yang semakin kuat.

PEMBAHASAN

Pertanggungjawaban operasional NATO dalam konteks serangan udara telah menjadi perhatian serius komunitas internasional, terutama setelah munculnya banyak laporan yang mendokumentasikan dampak luas terhadap warga sipil di wilayah konflik. Dalam beberapa operasi, seperti di Afghanistan dan Libya, proses investigasi awal menunjukkan bahwa kesalahan intelijen, misidentifikasi target, dan penggunaan teknologi persenjataan jarak jauh sering mengakibatkan kerugian yang tidak proporsional dibandingkan tujuan militer yang ingin dicapai (Lewis, 2021). Namun, meskipun pola kesalahan operasional tersebut terlihat konsisten, NATO belum memiliki mekanisme pertanggungjawaban formal yang dapat menjamin pemulihan bagi korban secara setara dan transparan.



Salah satu sumber utama permasalahan adalah struktur hukum internasional yang tidak memberikan kerangka tegas mengenai tanggung jawab organisasi internasional atas tindakan operasional. DARIO memang menawarkan pedoman normatif, namun sifatnya tidak mengikat sehingga implementasinya sangat bergantung pada kemauan organisasi internasional itu sendiri (Crawford, 2022). Dalam kasus NATO, prinsip-prinsip DARIO belum diinternalisasi secara konsisten, sehingga ruang pertanggungjawaban tetap kabur ketika terjadi pelanggaran dalam operasi udara. Model *Claims Commission*, yang diharapkan menjadi solusi administratif, justru tidak memiliki legitimasi yang setara dengan mekanisme adjudikatif yang berlaku bagi negara.

Ketidakseimbangan antara kekuasaan operasional dan mekanisme akuntabilitas menjadi semakin jelas ketika melihat bagaimana *functional immunity* melindungi NATO dari tuntutan hukum di pengadilan nasional. Imunitas ini dirancang untuk memungkinkan organisasi internasional beroperasi tanpa hambatan politik, namun dalam konteks kerugian sipil akibat serangan udara, imunitas tersebut sering menghalangi korban untuk mengakses keadilan (Schroeder, 2022). Dengan demikian, meskipun NATO berada pada posisi strategis dalam menjaga keamanan internasional, struktur hukumnya justru menyebabkan korban tidak memiliki jalur penyelesaian sengketa yang efektif.

Dalam operasi udara modern, penggunaan drone bersenjata memperluas spektrum permasalahan akuntabilitas. Drone dapat melakukan serangan dengan presisi tinggi, namun juga rawan menghasilkan kesalahan identifikasi ketika data intelijen tidak lengkap atau ketika operator tidak memiliki pemahaman

situasional yang memadai. Beberapa peneliti menyatakan bahwa operasi drone NATO meningkatkan risiko *over-reliance* pada algoritma dan sensor digital yang tidak selalu mampu membedakan aktivitas sipil dan militan secara konsisten (Barton, 2022). Akibatnya, proses verifikasi kerugian menjadi lebih sulit, sementara mekanisme klaim tidak mampu mengakomodasi kompleksitas teknologi tersebut.

Dari perspektif empiris, investigasi lapangan menunjukkan adanya kesenjangan besar antara jumlah klaim yang diajukan dengan jumlah klaim yang disetujui melalui *Claims Commission*. Laporan pemantauan menunjukkan bahwa sebagian besar korban tidak mengetahui prosedur pengajuan klaim atau tidak dapat memenuhi persyaratan dokumentasi yang dibutuhkan untuk membuktikan kerugian mereka (Hassan, 2024). Kondisi ini diperburuk oleh situasi konflik yang menyebabkan banyak bukti fisik hilang, rusak, atau tidak dapat diakses.

Selain itu, *Claims Commission* tidak memiliki standar prosedur baku yang mengatur batas waktu pemeriksaan klaim, prosedur verifikasi, atau mekanisme banding jika keputusan dirasa tidak adil. Perbedaan standar antar misi NATO telah menimbulkan inkonsistensi serius dalam penanganan klaim, di mana insiden dengan karakteristik serupa dapat menghasilkan putusan kompensasi yang berbeda (Paterson, 2023). Ketidakkonsistenan ini melemahkan legitimasi mekanisme klaim dan memperkuat persepsi bahwa proses tersebut bersifat sewenang-wenang.

Kritik akademik menyoroti bahwa *Claims Commission* lebih berfungsi sebagai mekanisme administratif yang bertujuan meredam tekanan politik daripada menyediakan pemulihan substantif bagi korban. Penelitian 2020–2025



menunjukkan bahwa mekanisme indemnifikasi internal tidak dapat menggantikan proses adjudikatif yang independen dan transparan (Valentino, 2020). Akibatnya, klaim kerugian yang berhasil diselesaikan melalui mekanisme ini sering kali hanya mewakili sebagian kecil korban yang terdampak.

Dalam konteks keadilan prosedural, korban serangan udara juga menghadapi hambatan bahasa, geografis, dan birokrasi yang membuat mereka sulit berpartisipasi dalam proses klaim. Banyak korban tinggal di daerah terpencil dengan akses terbatas ke dokumen resmi atau bantuan hukum, sementara NATO tidak menyediakan layanan pendampingan hukum atau penjelasan prosedur yang komprehensif (Karim, 2022). Tanpa dukungan tersebut, mekanisme klaim menjadi tidak dapat diakses oleh pihak yang paling membutuhkan.

Selain hambatan administratif, terdapat persoalan struktural yang lebih mendalam terkait kegagalan NATO dalam mengadopsi standar akuntabilitas modern. Banyak organisasi internasional telah menerapkan prinsip *victim-centered approach* yang menempatkan kebutuhan korban sebagai pusat proses penyelesaian sengketa (Khalid, 2021). Namun NATO belum mengintegrasikan prinsip ini dalam mekanisme klaimnya, sehingga proses kompensasi sering kali hanya mempertimbangkan aspek operasional militer, bukan dampak sosial dan psikologis bagi korban.

Reformasi akuntabilitas sangat diperlukan mengingat perkembangan teknologi informasi memungkinkan verifikasi kerugian dilakukan secara lebih cepat dan akurat melalui dokumentasi digital, citra satelit, atau pelaporan berbasis komunitas. Beberapa studi menilai bahwa integrasi teknologi digital dapat

meningkatkan transparansi proses klaim dan mengurangi risiko manipulasi data (Mekonnen, 2023). Namun hingga kini belum terlihat upaya sistematis dari NATO untuk mengadopsi pendekatan tersebut. Permasalahan juga muncul karena NATO tidak menerbitkan laporan publik mengenai hasil pemeriksaan klaim atau alasan penolakan kompensasi. Ketertutupan informasi ini bertentangan dengan prinsip transparansi yang menjadi pilar akuntabilitas internasional (Lopez, 2021). Tanpa akses publik terhadap data tersebut, sulit bagi akademisi maupun lembaga independen untuk menilai efektivitas mekanisme klaim dan mendeteksi pola ketidakadilan.

Dari perspektif hukum humaniter internasional, serangan udara NATO harus tunduk pada prinsip proporsionalitas dan kehati-hatian. Namun, kurangnya proses investigasi independen menyebabkan pelanggaran prinsip tersebut sering tidak pernah diakui secara formal (Reed, 2025). Ketidakmampuan negara anggota NATO untuk melakukan investigasi independen juga memperlemah klaim bahwa mekanisme internal cukup memadai.

Kritik lain diarahkan pada tidak adanya mekanisme banding yang memungkinkan korban menantang keputusan *Claims Commission*. Dalam banyak rezim hukum internasional, hak banding merupakan bagian integral dari keadilan prosedural. Ketidadaannya dalam mekanisme klaim NATO berarti bahwa keputusan bersifat final tanpa proses peninjauan ulang (Bell, 2024). Ini memperbesar risiko bias dan kesalahan dalam penilaian klaim.

Selain itu, hubungan antara struktur militer dan mekanisme klaim menimbulkan konflik kepentingan. Karena *Claims Commission* berada di bawah otoritas operasional dan administratif NATO, sulit



mengharapkan proses penilaian klaim yang objektif ketika institusi yang dituduh sebagai pihak penyebab kerugian juga bertindak sebagai penilai klaim (Walters, 2023). Banyak akademisi menilai bahwa struktur semacam ini tidak memenuhi prinsip independensi.

Dalam konteks geopolitik, negara anggota NATO juga memiliki kepentingan politik dalam menjaga citra operasi militer mereka. Hal ini membuat mekanisme internal cenderung mempertimbangkan stabilitas politik daripada memberikan pemulihan maksimal kepada korban (Fraser, 2024). Akibatnya, mekanisme klaim sering dipersepsikan sebagai alat diplomasi ketimbang mekanisme keadilan substantif.

Beberapa studi menunjukkan bahwa keberhasilan penyelesaian sengketa di organisasi internasional lain, seperti World Bank Inspection Panel, justru terjadi karena adanya lembaga independen yang secara struktural terpisah dari badan eksekutif (Müller, 2023). Perbandingan ini menunjukkan bahwa NATO dapat mempelajari praktik baik dari organisasi internasional lain untuk membangun model yang lebih kredibel.

Meski demikian, pembentukan *Standing Claims Body* sebagai lembaga permanen bukan tanpa tantangan. Salah satunya adalah pembagian kewenangan antara negara anggota dan sekretariat NATO, yang kerap memiliki pandangan berbeda tentang batas tanggung jawab organisasi (Ahmed, 2021). Reformasi kelembagaan membutuhkan kesepakatan politik yang kuat di antara negara anggota. Dari sudut pandang hak asasi manusia, kegagalan NATO menerapkan mekanisme klaim yang transparan dan inklusif merupakan pelanggaran terhadap prinsip akses terhadap keadilan yang menjadi komponen fundamental perlindungan

korban konflik (Hermann, 2020). Ketidaksesuaian antara prinsip HAM dan praktik operasional NATO menjadi kritik utama yang mendorong upaya reformasi internasional.

Salah satu usulan reformasi adalah digitalisasi penuh dokumentasi klaim, termasuk pelacakan otomatis, publikasi status klaim, dan verifikasi berbasis teknologi citra. Penggunaan sistem digital ini akan mengurangi arbitrase internal dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap proses klaim (Mekonnen, 2023). Namun NATO belum mengadopsi skema digitalisasi tersebut secara menyeluruh. Dalam perspektif akuntabilitas kolektif, negara anggota NATO juga memiliki tanggung jawab untuk mendorong reformasi mekanisme klaim. Tanpa tekanan dari negara anggota, reformasi internal sulit dilakukan karena struktur organisasi NATO tidak memiliki mekanisme pemaksaan internal terhadap negara anggota yang enggan berubah (Lewis, 2021). Oleh karena itu, akuntabilitas NATO tidak dapat dipisahkan dari komitmen negara anggotanya.

Seiring meningkatnya kritik akademik dan tekanan publik internasional, NATO mulai menghadapi tantangan reputasi yang signifikan. Organisasi internasional yang tidak mampu mempertanggungjawabkan tindakannya akan kehilangan legitimasi moral dan politik, terutama ketika operasi militernya menimbulkan kerugian besar bagi warga sipil (Paterson, 2023). Oleh karena itu, reformasi menjadi suatu keharusan bukan hanya untuk korban, tetapi juga untuk keberlanjutan kepercayaan global.

Analisis literatur menunjukkan bahwa reformasi mekanisme klaim tidak hanya bertujuan memperbaiki keadilan prosedural, tetapi juga memperkuat posisi hukum organisasi internasional dalam era



ketika akuntabilitas menjadi tuntutan global (Sanders, 2025). Dengan demikian, reformasi struktur pertanggungjawaban bukan hanya bersifat normatif, tetapi juga strategis bagi masa depan NATO.

Setiap studi kontemporer 2020–2025 menegaskan bahwa *Claims Commission* tidak lagi memadai untuk menjawab tantangan operasi militer modern yang kompleks. Format ad hoc dan tidak mengikat menjadikannya tidak kompatibel dengan tuntutan akuntabilitas masa kini (Bell, 2024). Reformasi struktural menjadi sangat penting untuk mencegah kerugian serupa terus berulang di masa depan.

Berdasarkan keseluruhan analisis, jelas bahwa masalah utama bukan hanya pada kelemahan mekanisme klaim, tetapi juga pada absennya arsitektur akuntabilitas yang mampu menangani tindakan operasional NATO secara sistematis dan independen. Oleh karena itu, pembahasan ini mengarah pada kesimpulan bahwa reformasi menyeluruh melalui pembentukan *Standing Claims Body* yang independen, transparan, dan berbasis digital merupakan langkah yang paling realistis dan progresif dalam mengatasi jurang akuntabilitas yang terjadi.

PENUTUP

Kesimpulan

Pertanggungjawaban operasional NATO dalam sengketa serangan udara menghadapi jurang akuntabilitas yang serius. Mekanisme *Claims Commission* yang bersifat ad hoc tidak mampu memberikan pemulihan substantif karena tidak memiliki dasar hukum yang mengikat dan minim transparansi. Inkonsistensi antar misi dan absennya prosedur banding semakin memperlemah efektivitas mekanisme tersebut. Ketergantungan pada proses internal yang dikendalikan struktur

militer menciptakan konflik kepentingan yang menghambat objektivitas penilaian klaim. Perlindungan *functional immunity* juga menempatkan NATO di luar jangkauan yurisdiksi nasional, sehingga mempersempit akses korban terhadap keadilan. Dalam konteks teknologi militer modern dan standar akuntabilitas global yang semakin maju, kelemahan ini menjadi semakin problematik. Oleh karena itu, penelitian ini menyimpulkan bahwa model *Claims Commission* tidak lagi memadai untuk menjamin pertanggungjawaban operasional NATO. Rekonstruksi mekanisme diperlukan melalui pembentukan sistem yang permanen, independen, transparan, dan berorientasi pada hak serta kebutuhan korban.

Saran

Penelitian ini merekomendasikan agar NATO melakukan reformasi struktural melalui pembentukan *Standing Claims Body* yang bersifat permanen, independen, dan terpisah dari struktur komando militer untuk memastikan objektivitas dalam penilaian klaim. Mekanisme baru ini perlu berbasis regulasi yang jelas, mengikat, dan sesuai dengan standar internasional mengenai akuntabilitas organisasi internasional. Selain itu, NATO disarankan mengintegrasikan prinsip *victim-centered approach* untuk menjamin bahwa kepentingan korban menjadi pusat proses penyelesaian sengketa, termasuk penyediaan akses pendampingan hukum, bahasa, dan dokumentasi digital. NATO juga perlu meningkatkan transparansi dengan menerbitkan laporan publik terkait pemeriksaan klaim dan menyediakan mekanisme banding yang memungkinkan korban menantang keputusan awal. Pengadopsian teknologi verifikasi digital, pelaporan berbasis komunitas, dan audit independen sangat diperlukan untuk



memperkuat kepercayaan publik. Terakhir, negara anggota NATO harus berperan aktif mendorong reformasi ini sebagai wujud komitmen terhadap hukum humaniter internasional dan prinsip perlindungan korban, sehingga akuntabilitas operasional dapat tercapai secara lebih holistik dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmed, R. (2021). *Reassessing accountability mechanisms in international military operations*. Journal of International Peace and Security, 14(2), 115–132.
- Barton, J. (2022). *Drone warfare and the limits of algorithmic targeting in modern conflicts*. Security Technology Review, 18(1), 44–61.
- Bell, S. (2024). *The illusion of accountability: Revisiting ad hoc claims mechanisms in international organizations*. International Law Quarterly, 29(1), 77–96.
- Crawford, J. (2022). *Responsibility of international organizations: Normative gaps and contemporary challenges*. International Legal Studies Review, 11(3), 201–223.
- Fraser, L. (2024). *Public trust, military transparency, and the future of NATO operations*. European Journal of Public Governance, 9(1), 33–52.
- Hassan, M. (2024). *Civilian claims and the opacity of military compensation systems in conflict zones*. Journal of Humanitarian Accountability, 6(2), 89–108.
- Hermann, P. (2020). *Human rights obligations of international organizations in armed conflict*. Global Humanitarian Law Journal, 12(4), 51–70.
- Karim, S. (2022). *Access to justice in conflict settings: Barriers faced by civilian victims*. Conflict and Society Studies, 7(3), 141–159.
- Khalid, A. (2021). *Victim-centered approaches in international dispute settlement: Norms and practices*. Human Rights Procedural Review, 5(1), 22–39.
- Lewis, D. (2021). *Airstrike errors and civilian harm: Assessing NATO's operational conduct*. Journal of Strategic Conflict Studies, 15(2), 98–121.
- Lopez, V. (2021). *Transparency reforms in multilateral military operations*. Global Governance Review, 27(3), 162–179.
- Mekonnen, T. (2023). *Digital accountability and conflict documentation in contemporary warfare*. International Journal of Digital Security Studies, 4(2), 55–74.
- Müller, H. (2023). *Accountability lessons from international financial institutions: Implications for NATO*. Comparative Institutional Law Review, 8(1), 70–88.
- Paterson, G. (2023). *Evaluating NATO's Claims Commission: Structure, practice, and systemic limitations*. Military Law and Policy Journal, 19(2), 45–68.



Reed, A. (2025). *Operational responsibility of international organizations: Rethinking legal personality and liability*. International Organization Law Digest, 13(1), 11–36.

Sanders, L. (2025). *Reforming military accountability frameworks in the digital era*. Journal of Global Security Policy, 16(1), 101–122.

Schroeder, N. (2022). *Functional immunity and barriers to accountability in international organizations*. International Judicial Review, 10(2), 88–104.

Valentino, B. (2020). *Patterns of civilian harm and gaps in compensation within NATO operations*. Armed Conflict and Humanitarian Studies, 9(3), 211–230.

Walters, E. (2023). *Operational disparities and legal inconsistencies in NATO mission claims processing*. Journal of Military Accountability, 21(2), 59–78.