

**BAB II**

**HAK VETO ANGGOTA TETAP DEWAN KEAMANAN**

**PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA DALAM *UNITED NATIONS***

***CHARTER***

**A. Tinjauan Umum Mengenai Hak Veto Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa**

**1. Pengertian Hak Veto**

Hak veto merupakan hak spesial, istimewa yang didapati oleh negara anggota tetap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Anggota tetap Dewan Keamanan PBB ini yakni adalah 5 negara besar yang mana sangat mendominasi pada saat perang dunia ke 2 (*World War II*), lima negara ini adalah Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Cina dan Russia (pengganti Uni Sovyet). Mereka biasa disebut dengan sebutan *the big five*, karena kekuataannya diakui di dunia dan peran serta aktivitasnya di dalam Internasional. Negara anggota tetap Dewan Keamanan inilah yang memiliki sebuah hak istimewa yang disebut hak veto. Hak veto adalah hak untuk membatalkan suatu rancangan resolusi yang telah diputuskan oleh suara terbanyak anggota Dewan Keamanan.<sup>19</sup>

Hak Istimewa ini bisa digunakan oleh anggota Dewan Keamanan PBB untuk menolak hasil resolusi/ rekomendasi bahkan bisa menolak suatu resolusi/ rekomendasi dari Majelis Umum PBB sehingga rekomendasi dari Majelis Umum itu bisa batal dan tidak terlaksana.

---

<sup>19</sup> Teuku May Rudy, *Hukum Internasional 2*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm.102.

Keberadaan hak veto ini sangat erat kaitannya dengan kedudukan dan kewenangan dari Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa yang sangat luas. Kewenangan-kewenangan itu antara lain adalah :<sup>20</sup>

- a) Kewenangan untuk memilih Ketua Majelis Umum yang mana Majelis Umum ini memiliki arti yang sangat penting dalam kelangsungan hidup PBB;
- b) Kewenangan merekomendasikan suatu negara untuk masuk sebagai anggota PBB yang baru;
- c) Kewenangan merekomendasikan suatu negara agar keluar dari keanggotaan PBB;
- d) Kewenangan untuk mengamandemen Piagam PBB;
- e) Kewenangan untuk memilih para hakim yang akan duduk dalam Mahkamah Internasional.

## **2. Prinsip-prinsip Dalam Pengambilan Keputusan di Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa**

Pengambilan keputusan dalam organisasi internasional, khususnya PBB dapat dilakukan baik melalui pemungutan suara ataupun tidak. Keputusan yang diambil tanpa pemungutan suara dapat melalui konsensus atau aklamasi, baik yang dilakukan atas saran ketua sidang yang bersifat “ruling” maupun usul anggota tanpa ada pihak yang

---

<sup>20</sup> ADE I (2016) *Hak Veto Negara Anggota Tetap Dewan Keamanan PBB dan Implikasinya Terhadap Upaya Keamanan dan Perdamaian Dunia (Studi Kasus Konflik Israel-Palestina)*. Skripsi(S1) thesis, FISIP UNPAS.

menolak.<sup>21</sup> Hal ini dapat dimungkinkan jika memang benar-benar dapat memberikan sumbangan bagi penyelesaian yang efektif dan kekal bagi perbedaan-perbedaan yang ada. Dengan demikian dapat memperkokoh wewenang PBB. Beberapa aturan tata cara (*rules of procedure*) bahkan memungkinkan Ketua Sidang untuk mengupayakan konsensus bagi usulusul.

Kadang-kadang penerimaan konsensus diartikan bagi sesuatu negara atau beberapa negara tidak ingin menghambat jalannya keputusan, walaupun tidak menyetujui usul yang diajukan. Dalam hal demikian negara-negara tersebut dapat menyatakan keberatan-keberatannya untuk tidak merasa terikat oleh keputusan yang diambil secara konsensus tersebut.<sup>22</sup>

Sistem dasar di dalam PBB mengenai persuaraan (pemungutan suara) tercermin dalam Pasal-Pasal 18, 19, 20 dan 27 Piagam PBB, dua sistem diantaranya telah digunakan secara umum. Disatu pihak didasarkan atas prinsip "*one nation one vote*" dan dilain pihak didasarkan atas nilai-nilai ekonomi, geografis, dan lain-lain yang disebut "*weighted voting*". Sistem ini memberikan kepada negara-negara besar, yaitu lima anggota tetap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa suatu hak veto secara eksklusif di Dewan Keamanan.

Pengambilan keputusan melalui pemungutan suara di Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa terhadap semua masalah kecuali

---

<sup>21</sup> Sumaryo Suryokusumo, *Studi Kasus Hukum Organisasi Internasional*, Alumni, Bandung, 1993, hlm. 151-152.

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm.152.

yang bersifat prosedural memerlukan dukungan suara bulat dari kelima negara anggota tetap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai syarat utama sebagaimana tersirat dalam Pasal 27 ayat (3) Piagam PBB. Sedangkan badanbadan PBB lainnya mengambil keputusan, baik melalui mayoritas sederhana maupun mayoritas mutlak.

Keputusan melalui mayoritas mutlak atau mayoritas dua pertiga adalah menyangkut masalah-masalah penting seperti :

- (a) Rekomendasi mengenai pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional;
- (b) Pemilihan keanggotaan tidak tetap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa, anggota ECOSOC dan anggota Dewan Perwalian menurut Pasal 86 ayat (1)
- (c) Masuknya negara baru anggota PBB;
- (d) Penanggulangan hak-hak dan keistimewaan keanggotaan;
- (e) Pengeluaran anggota dengan paksa;
- (f) Masalah-masalah yang berkaitan dengan beroperasinya sistem perwalian; dan
- (g) Masalah-masalah anggaran.

Sedangkan masalah-masalah lainnya diluar ketentuan diatas akan diputuskan dengan suara mayoritas dari negara-negara anggota yang memberikan suara, baik secara afirmatif (mendukung) maupun secara negatif (menolak). Namun negara yang menyatakan abstain tidak dihitung dalam pemungutan suara. Ini diartikan sebagai mayoritas sederhana yaitu

mayoritas sekecil mungkin yang lebih dari setengah suara yang dihitung.<sup>23</sup>

Ada pula yang disebut mayoritas bersyarat (*qualified majority*) dimana keputusan ditetapkan atas dasar persentase suara yang biasanya lebih besar dari mayoritas sederhana. Mayoritas bersyarat yang paling umum adalah dua pertiga tetapi mayoritas bersyarat lainnya, seperti tiga perempat atau tiga perlima juga digunakan.<sup>24</sup>

Sementara itu, terhadap masalah-masalah non prosedural, pengambilan keputusan yang dianut di Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa adalah berdasarkan Pasal 27 ayat (3) Piagam PBB. Dalam pasal tersebut diatur bahwa dari 15 anggota Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa diperlukan 9 suara afirmatif (dukungan), termasuk suara dari 5 anggota tetap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa, inilah yang sering disebut sebagai hak veto anggota tetap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa, sebab jika satu saja anggota tetap tidak menyetujui, maka pengambilan keputusan tidak dapat dilakukan.

Dalam pengambilan keputusan diluar masalah-masalah prosedural (*non prosedural*) di Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa dijumpai beberapa permasalahan, antara lain :<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Henry G. Schermers, *International Institution Law*, Sijthoff & Noordhoff, Maryland USA, 1980, hlm. 406.

<sup>24</sup> *Ibid.* hlm 406

<sup>25</sup> Sumaryo Suryokusumo, *op.cit.*, hlm. 154.

- (a) Jika 5 negara anggota tetap seluruhnya memberikan suara afirmatif sedangkan tidak mencapai 9 suara afirmatif karena sebuah atau lebih negara anggota tidak tetap memberikan suara negatif (menolak), maka keputusan tidak dapat diambil.
- (b) Jika tercapai 9 suara afirmatif tetapi ada sebuah negara anggota tetap Dewan Keamanan yang menyatakan menolak, maka satu suara negatif ini membuat batalnya keputusan karena hakikatnya veto telah dijatuhkan.
- (c) Lain halnya dengan suara abstain yang diberikan oleh sebuah atau lebih negara anggota tetap Dewan Keamanan yang tidak diperhitungkan dalam rangka Pasal 27 ayat (3) Piagam, sehingga dalam pengambilan keputusan haruslah dicari tambahan paling sedikit suara dari anggota tidak tetap sejumlah suara negara anggota tetap Dewan Keamanan yang menyatakan abstain.
- (d) Jika salah satu anggota Dewan Keamanan baik anggota tetap maupun tidak tetap terlibat dalam pertikaian, menurut Bab IV dan Pasal 52 ayat (3) Piagam PBB, maka para pihak tersebut haruslah abstain dan dengan sendirinya memerlukan penggantian suara afirmatif dari negara anggota lainnya untuk mencapai 9 suara afirmatif.

Dalam Pasal 27 ayat 1 Piagam PBB dikatakan bahwa setiap anggota Dewan Keamanan mempunyai satu suara. Jika ketentuan Pasal

27 ayat 1 ini dihubungkan dengan Pasal 27 ayat 3, maka akan nampak perbedaan hak suara antara anggota tetap Dewan Keamanan dengan anggota tidak tetap Dewan Keamanan. Perbedaan ini terletak pada masalah non prosedural dan masalah prosedural.

Dalam masalah non prosedural ditetapkan bahwa keputusan harus diputuskan oleh minimal 9 suara, termasuk suara bulat dari lima anggota tetap Dewan Keamanan. Sedangkan untuk masalah prosedural ditetapkan bahwa keputusan akan diambil minimal 9 suara anggota Dewan Keamanan (tidak harus dengan suara bulat anggota tetap Dewan Keamanan).<sup>26</sup>

Ketentuan ini menunjukkan betapa besarnya peran dan pengaruh anggota tetap Dewan Keamanan dalam proses pengambilan keputusan, karena untuk masalah-masalah penting yang menyangkut perdamaian dan keamanan internasional (non prosedural) harus ada persetujuan mereka secara bulat (tanpa veto).

Kekuatan hak veto yang semula dimaksudkan sebagai alat agar Dewan Keamanan memiliki kekuatan yang memadai, dalam prakteknya telah menyimpang dari maksud semula. Ternyata penggunaan hak veto oleh kelima negara anggota tetap Dewan Keamanan, terutama AS telah digunakan dengan tidak ada batasnya. Dengan demikian semakin mempertegas bahwa konsepsi hak veto menempatkan kelima negara anggota tetap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa memiliki

---

<sup>26</sup> Pasal 27 Ayat 2 Piagam PBB

kedudukan dan atau kedaulatan yang lebih tinggi dibandingkan dengan negara-negara anggota PBB lainnya. Namun justru konsep tersebut bertentangan dengan asas persamaan kedaulatan (*principle of the sovereign equality*).

Argumentasi lain adalah bahwa hak veto merupakan warisan Perang Dunia II yang memberikan keistimewaan kepada negara-negara kuat sudah tidak relevan lagi diterapkan pada masa globalisasi dan ketika peta politik internasional sudah berubah. Karena PBB perlu di restrukturisasi atau direformasi, terutama organ Dewan Keamanan, agar dapat mengakomodasi perkembangan internasional, khususnya negaranegara dari dunia ketiga. Untuk keperluan tersebut, Pasal 108 dan 109 Piagam PBB mengatur tentang perubahan terhadap ketentuan Piagam yang dianggap tidak relevan lagi.

Pasal 108 Piagam PBB menyebutkan :

“Perubahan-perubahan yang diadakan terhadap Piagam ini berlaku bagi semua anggota PBB apabila hal itu telah diterima oleh suara dua pertiga dari anggota-anggota Majelis Umum dan diratifikasi sesuai dengan prosesproses perundang-undangan dari dua pertiga anggota-anggota PBB termasuk semua anggota tetap Dewan Keamanan”

Pasal 109 Piagam PBB menyebutkan :

1. Suatu konferensi Umum dari anggota PBB yang bermaksud meninjau Piagam yang telah ada, dapat diselenggarakan

pada waktu dan tempat yang disetujui oleh dua pertiga suara anggota Majelis Umum serta sembilan suara anggota manapun dari Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Setiap anggota PBB hanya mempunyai satu suara dalam konferensi tersebut.

2. Setiap perubahan dari Piagam yang ada, disepakati oleh dua pertiga suara dari sidang akan berlaku apabila diratifikasi sesuai dengan proses-proses konstitusional oleh dua pertiga dari anggota-anggota PBB termasuk segenap anggota tetap Dewan Keamanan.
3. Apabila sidang seperti tersebut di atas belum diadakan sebelum sidang tahunan yang kesepuluh dari Majelis Umum sesudah berlakunya Piagam yang sekarang, maka usul untuk mengadakan sidang tersebut agar dicantumkan dalam agenda sidang Majelis Umum PBB dan sidang akan diadakan apabila ditetapkan demikian berdasarkan suara terbanyak dari anggota Majelis Umum serta tujuh suara anggota manapun dari Dewan Keamanan.

#### **B. Peranan Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam Hak Veto**

Organ dari organisasi ini terdiri atas lima anggota permanen dan 10 non anggota permanen. Lima negara tersebut adalah Amerika, Inggris, Prancis, Russia dan Cina. Mengenai kedudukan Russia tidak diperdebatkan

untuk menggantikan posisi Uni Soviet yang bubar dan tidak perlu adanya amandemen Piagam PBB. Sepuluh negara anggota tidak tetap dipilih setiap dua tahun sekali oleh Majelis Umum.

Hal yang menarik adalah lima negara tetap anggota Dewan Keamanan PBB memiliki hak veto, yang secara implisit dibahas pada Pasal 27 ayat (3) Piagam PBB. Permasalahan yang kritis adalah seberapa besar kekuasaan negara anggota tetap Dewan Keamanan PBB dalam kaitannya dengan hak veto yang mereka miliki. Apabila terdapat suatu konflik, negara anggota tetap Dewan Keamanan turut campur langsung dalam sengketa tersebut atau paling tidak memiliki kepentingan-kepentingan tersembunyi. Kesulitan lebih jauh adalah dengan besarnya kekuasaan yang ada di tangan Dewan Keamanan akan menyulitkan PBB dalam mengambil tindakan terhadap kelima negara tersebut bahkan semuanya pasti tidak akan mudah untuk mengendalikannya apalagi dengan hak veto yang mereka miliki.

Dibandingkan dengan Majelis Umum, Dewan Keamanan PBB lebih kompleks, sekaligus sederhana. Dikatakan lebih kompleks karena Dewan ini tidak hanya menjadi ajang politik dunia pada umumnya, tetapi juga politik negaranegara besar. Interaksinya lebih intensif dari Majelis Umum. Sehingga benturan pendapat di dalamnya cenderung lebih mempengaruhi sistem internasional. Kompleksitasnya semakin terasa dengan mengingat jenis pokok permasalahan yang dihadapi Dewan. Dewan ini juga bisa dianggap sederhana karena hak veto para anggota tetap dapat menghentikan pembuatan keputusan.

Berbeda dengan Majelis Umum, Dewan Keamanan sering gagal menetapkan resolusi-resolusi yang penting.

Anggota tetap Dewan Keamanan tumbuh bentuk dasar atau persekutuan dasar para pemenang Perang Dunia kedua. Selama perang pun terdapat rasa antipati dan saling mencurigai antara Barat dan Uni Soviet. Namun perlunya bersekutu melawan ancaman fasis menumbuhkan kerjasama di antara negara-negara besar yang kemudian menjadi pemenang perang. Manfaat kerjasama itu membuat mereka, termasuk Uni Soviet, merasa yakin bahwa kerjasama itu dapat diteruskan sebagai sarana kolektif untuk, melalui PBB, menjaga perdamaian dan keamanan internasional. Namun rasa saling curiga yang terus melekat dan pengalaman menakutkan Amerika terlibat dalam perang di luar negeri yang tidak dikehendakinya, terlihat pada rumus pemungutan suara Dewan Keamanan yang rumit. Untuk hal-hal penting, keputusan Dewan diambil dari mayoritas sembilan suara “termasuk kesepakatan para anggota tetap”.<sup>27</sup>

### **1. Fungsi Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-bangsa**

Agar dapat berperan secara maksimal dalam konteks yang diinginkan para negara anggotanya, fungsi dan wewenang yang dimiliki oleh Dewan Keamanan (DK) dicantumkan dalam Piagam PBB. Isinya sebagai berikut :

1. Mempertahankan perdamaian dan keamanan internasional dengan prinsip-prinsip dan tujuan PBB.

---

<sup>27</sup> Walter S. Jones, *Logika Hubungan Internasional : Kekuasaan, Ekonomi-Politik dan Tatanan Dunia 2*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993), hlm. 377.

2. Menginvestigasi setiap pertikaian atau situasi yang mungkin menyebabkan friksi internasional.
3. Merekomendasi metode-metode penyelesaian pertikaian seperti itu atau syarat-syarat penyelesaiannya.
4. Memformulasikan rencana-rencana bagi pembentukan satu sistem yang mengatur persenjataan.
5. Menetapkan adanya ancaman terhadap perdamaian atau tindakan agresi, dan merekomendasikan tindakan apa yang harus diambil.
6. Menyerukan negara-negara anggota untuk melaksanakan sanksi-sanksi ekonomi dan tindakan-tindakan lain, yang tidak melibatkan penggunaan kekerasan, untuk mencegah atau menghentikan agresi.
7. Melaksanakan tindakan militer terhadap agresor.
8. Merekomendasikan diterimanya anggota baru.
9. Melaksanakan fungsi-fungsi perwalian dari PBB di wilayah strategis
10. Menyampaikan rekomendasi kepada Majelis Umum mengenai pengangkatan SekJen dan bersama-sama dengan majelis, memilih Hakim-hakim Mahkamah Peradilan Internasional.<sup>28</sup>

Namun secara garis besar, fungsi dari Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa dapat dibagi ke dalam tiga kelompok seperti yang tertera di dalam Piagam yaitu : pertama, merekomendasi kepada pihak-pihak yang

---

<sup>28</sup> <https://www.un.org/securitycouncil/content/functions-and-powers> diakses pada 08/09/2020 pada pukul 13:55

terlibat konflik, kedua, memberikan rekomendasi kepada Majelis Umum PBB, dan ketiga, mengeluarkan keputusan-keputusan yang mengikat.<sup>29</sup>

## 2. Prinsip Persamaan Kedaulatan

Pasal 1 Piagam PBB memuat tujuan PBB antara lain :

1. Memelihara perdamaian dan keamanan Internasional;
2. Mengembangkan hubungan persahabatan antar bangsa berdasarkan prinsip-prinsip persamaan derajat;
3. Mencapai kerjasama internasional dalam memecahkan persoalan internasional di bidang ekonomi, sosial dan kebudayaan serta masalah kemanusiaan, dan hak-hak asasi manusia;
4. Menjadi pusat bagi penyelenggaraan segala tindakan-tindakan bangsa-bangsa dalam mencapai tujuan bersama.

Adapun asas-asas PBB termuat dalam Pasal 2 Piagam PBB yang digunakan sebagai dasar untuk mencapai tujuan PBB tersebut diatas, antara lain:

1. PBB berdasarkan asas persamaan kedaulatan semua anggotanya;
2. Kewajiban untuk memenuhi kewajiban-kewajiban sesuai dengan apa yang tercantum dalam Piagam;
3. Setiap perselisihan harus diselesaikan secara damai agar perdamaian dan keamanan tidak terancam;
4. Mempergunakan kekerasan terhadap integritas wilayah atau kemerdekaan politik suatu negara harus dihindarkan;

---

<sup>29</sup> Sydney D. Baley and Sam Daws. *The Produce of the UN Security Council. 3<sup>rd</sup> Edition.* New York: Oxford University Press Inc. 1988, hlm. 49 The UN: A Concise Political Guide.

5. Kewajiban untuk membantu PBB terhadap tiap kegiatan yang diambil sesuai dengan Piagam PBB dan larangan membantu negara di mana negara tersebut oleh PBB dikenakan tindakan-tindakan pencegahan dan pemaksaan;
6. Kewajiban bagi negara bukan anggota PBB untuk bertindak sesuai dengan Piagam PBB apabila dianggap perlu untuk perdamaian dan keamanan internasional;
7. PBB tidak akan campur tangan dalam masalah persoalan dalam negeri (*domestic jurisdiction*) dari negara-negara anggotanya.

Pasal 2 butir 1 Piagam PBB memuat asas yang menyatakan bahwa PBB berdasarkan asas persamaan kedaulatan semua negara anggotanya. Asas ini sangat penting bagi semua negara anggota, karena dengan demikian PBB bukanlah organisasi internasional yang bersifat “supranasional”. Selain itu asas ini juga berkaitan dengan asas *collectivity* atau asas kegotongroyongan, artinya tindakantindakan yang dijalankan atas nama PBB sifatnya kolektif, bergotong royong sesuai dengan asas-asas demokrasi. Hal yang demikian mengharuskan dijelankannya asas koordinasi, artinya bahwa segala tindakan dan kegiatan bangsa-bangsa ke arah perdamaian harus diselaraskan dan dipersatukan.<sup>30</sup>

Asas persamaan kedaulatan yang tercantum dalam Pasal 2 butir 1 Piagam PBB tersebut termasuk asas hukum umum. Berdasarkan Pasal 38 ayat 1 Statuta Mahkamah Internasional, maka asas-asas hukum umum

---

<sup>30</sup> Sri Setianingsih Suwardi, *op.cit*, hlm. 270.

merupakan sumber hukum internasional yang ketiga. Yang dimaksudkan dengan asas-asas hukum umum adalah asas-asas hukum yang mendasari sistem hukum modern. Sedangkan yang dimaksud dengan sistem hukum modern adalah sistem positif yang didasarkan atas asas-asas dan lembaga-lembaga hukum negara barat, yang sebagian besar didasarkan atas asas-asas dan lembaga-lembaga hukum Romawi.<sup>31</sup>

Perlu ditegaskan disini bahwa yang menjadi sumber hukum internasional adalah asas-asas hukum-hukum umum dan bukan hanya asas-asas hukum internasional. Brierly mengatakan bahwa asas-asas hukum umum ini meliputi spektrum yang luas, yang juga meliputi asas-asas hukum perdata yang diterapkan oleh peradilan nasional yang kemudian dipergunakan untuk kasus-kasus hubungan internasional.<sup>32</sup>

Dengan demikian, yang termasuk ke dalam asas-asas hukum umum ini antara lain, asas *pacta sunt servanda*, asas *bonafides*, asas penyalahgunaan hak (*abus de droit*), serta asas *adimpleti non est adiplendum* dalam hukum perjanjian. Tentu saja termasuk juga di dalamnya asas hukum internasional, misalnya asas kelangsungan negara, penghormatan kemerdekaan negara, asas non intervensi dan asas persamaan kedaulatan negara.

---

<sup>31</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Binacipta, Bandung, 1976, hlm. 138.

<sup>32</sup> Chairul Anwar, *Hukum Internasional, Pengantar Hukum Bangsa-Bangsa*, Djambatan, Jakarta, 1988, hlm. 16.

Jika dikaitkan dengan hak veto yang dimiliki oleh anggota tetap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa, apakah hak veto bertentangan dengan asas hukum internasional umum?

### **C. Mekanisme Pengambilan Suara Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-bangsa**

Tugas utama PBB dalam menjaga perdamaian dan keamanan internasional dipegang oleh Dewan Keamanan. Ketika sebuah pengaduan mengenai ancaman terhadap perdamaian dibawa ke Dewan Keamanan, tindakan pertama yang dilakukan oleh Dewan biasanya adalah menganjurkan kepada pihak-pihak yang berkonflik untuk mencapai kesepakatan lewat cara-cara damai seperti disepakati dalam artikel 2 (4). Dewan bisa menempatkan sebuah kasus ke dalam agenda sidangnya, memperdebatkan kasus-kasus tersebut dalam sidang, melakukan investigasi, merekomendasi prosedur atau cara-cara penyelesaian atau bentuk bantuan lain, menunjuk perwakilan khusus atau meminta Sekjen untuk menggunakan jasa-jasa baiknya.<sup>33</sup> Bahkan beberapa kasus, Dewan bisa mengeluarkan seperangkat peraturan untuk penyelesaian secara damai.

Ketika sebuah konflik berkembang menjadi pertikaian, yang pertama kali dilakukan Dewan adalah mengakhiri secepat mungkin. Pada beberapa kesempatan, Dewan telah mengeluarkan ketentuan-ketentuan gencata senjata yang sangat penting dalam mencegah meluasnya permusuhan. Dewan Keamanan juga bisa mengirimkan pasukan

---

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm. 18.

perdamaian untuk membantu mengurangi ketegangan di wilayah yang bermasalah, memisahkan pihak-pihak yang bertikai, dan menciptakan kondisi yang tenang agar penyelesaian secara damai bisa terlaksana.<sup>34</sup>

### **1. Proses Pengambilan Keputusan dalam Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa**

Apabila satu atau beberapa negara hendak mengajukan sebuah kasus untuk dibahas di Dewan Keamanan, maka negara tersebut dapat mengajukan sebuah proposal atau (draft Resolusi) kepada Dewan Keamanan.<sup>35</sup> Anggota PBB yang bukan anggota Dewan Keamanan juga bisa mengajukan proposal, tetapi pemungutan suara terhadap kasusnya dilakukan hanya apabila diminta oleh anggota Dewan Keamanan.

Sebuah draft resolusi bisa ditarik kapan pun, apabila ia tidak dilakukan pemungutan suara terhadap resolusi tersebut.

Draft agenda untuk setiap pertemuan Dewan Keamanan akan dibuat oleh Sekjen PBB dan disetujui oleh Presiden Dewan Keamanan. Berdasarkan Rule 7 yang bisa dimasukkan ke dalam draft agenda adalah masalah yang diajukan ke Dewan Keamanan sesuai dengan rule 6, masalah-masalah yang berada di bawah rule 10, atau masalahmasalah yang sebelumnya ditunda oleh Dewan Keamanan. Draft agenda untuk sebuah pertemuan akan dikomunikasikan oleh

---

<sup>34</sup> *Ibid*

<sup>35</sup> *Ibid.* hlm 211

Sekjen PBB minimal tiga hari sebelum sidang, tetapi untuk dalam keadaan darurat, hal itu bisa diajukan tepat sebelum sidang dimulai.

Masalah pertama dari draft agenda untuk setiap pertemuan Dewan Keamanan kemudian dimasukkan ke dalam agenda inti. Jika ada sebuah kasus yang belum selesai didiskusikan oleh Dewan Keamanan, maka secara otomatis hal tersebut akan dilanjutkan di pertemuan selanjutnya. Setelah itu, Sekjen PBB akan berkomunikasi dengan perwakilan-perwakilan Dewan Keamanan setiap minggu mengenai ringkasan pernyataan tentang masalah-masalah yang sedang dihadapi oleh Dewan Keamanan dan juga tentang tahapan yang sudah dicapai.

Draft agenda untuk setiap pertemuan periodik akan didiskusikan ke setiap anggota Dewan Keamanan minimal 21 hari sebelum pembukaan sidang. Perubahan atau penambahan apapun terhadap draft agenda akan diberitahukan kepada para anggota minimal 5 hari sebelum sidang. Namun, dalam keadaan darurat, Dewan Keamanan bisa melakukan perubahan atau penambahan apapun kapanpun selama pertemuan periodik.

Apabila merasa perlu, Dewan Keamanan bisa mengundang anggota Sekretariat atau pihak lain, yang dirasa memiliki kompetensi untuk tujuan tertentu, untuk memberikan informasi yang diperlukan Dewan Keamanan atau membantu Dewan dalam menganalisa suatu permasalahan sesuai kompetensinya.

Dari sederet peraturan yang tercantum di dalam Piagam PBB, bagian mengenai hak veto dalam Dewan Keamanan adalah yang paling kontroversial. Untuk dapat memahami lebih jauh tentang hak veto tersebut, kita perlu melihat pada Artikel 27 yang mengatur hal-hal tentang prosedur pemilihan suara.<sup>36</sup> Pertama, setiap anggota Dewan Keamanan memiliki satu hak suara; kedua, keputusan-keputusan Dewan Keamanan terhadap masalah-masalah prosedural harus mendapat dukungan suara dari sembilan anggota; ketiga, keputusan-keputusan Dewan Keamanan terhadap masalah-masalah lain harus mendapat dukungan suara dari anggota-anggota tetap Dewan Keamanan, dengan syarat, sesuai dengan keputusan Bab VI, dan Paragraf 3 dari Artikel 52, bahwa pihak yang bertikai tidak ikut berpartisipasi dalam pemungutan suara atau abstain.<sup>37</sup> Maka sebuah veto dapat diibaratkan sebagai kegagalan Dewan Keamanan untuk menyetujui suatu resolusi, karena adanya suara negatif dari satu atau lebih anggota tetap.

Hak istimewa yang dimiliki para anggota tetap Dewan Keamanan tersebut pada kenyataannya seringkali dimanipulasi demi memenuhi kepentingan nasional negara-negara kuat yang duduk sebagai anggota. Pada beberapa kasus, resolusi-resolusi yang dibuat oleh Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa yang ditujukan demi memenuhi perlindungan dan keamanan internasional, tidak

---

<sup>36</sup> Rumki Basu. *The United Nations: Structure and Function of an International Organization*, Sterling Publisher Limited. 1993. Hlm. 63-64.

<sup>37</sup> *Ibid.*

dapat diimplementasikan karena diveto oleh salah satu atau beberapa negara kuat. Walaupun keistimewaan yang dimiliki oleh anggota-anggota tetap Dewan Keamanan tersebut, pada kenyataannya lebih banyak melibatkan kerugian bagi negara-negara lemah, daripada kestabilan sistem internasional seperti yang dicita-citakan para pendiri PBB.

### **1.1. Dasar pengaturan Prinsip Persamaan Kedaulatan Dalam Pengambilan Keputusan di Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa**

Dalam struktur organisasi PBB, Dewan Keamanan merupakan salah satu organ utama selain lima organ utama yang lain. Dengan demikian prinsip dan tujuan PBB merupakan juga prinsip dan tujuan seluruh organ PBB. Di bagian terdahulu sudah dikemukakan bahwa dalam Pasal 2 ayat (1) Piagam PBB tercantum suatu prinsip yang amat penting, yaitu prinsip “persamaan kedaulatan” atau “*the principle of sovereign equality*”. Prinsip ini memperlihatkan dengan jelas sifat kelembagaan politik dari PBB dan berdasarkan prinsip ini pula sesuatu negara anggota tidak dapat dipaksa ataupun didesak untuk menyetujui sesuatu dan menjalankan hal-hal yang bertentangan dengan kedaulatan negara dan kepentingan nasionalnya (national interest). Di pihak lain prinsip ini sering menjadi batu sandungan dan

hambatan bagi kelancaran penyelesaian masalah-masalah politik di tingkat internasional.<sup>38</sup>

Starke<sup>39</sup> juga mengatakan :

“Pasal 2 Piagam PBB juga mengemukakan prinsip-prinsip tertentu. Dua dari prinsip ini ditetapkan untuk ketaatan organik oleh PBB sendiri, yakni bahwa dasar PBB adalah persamaan kedaulatan dari semua anggotanya dan bahwa PBB tidak akan campur tangan (kecuali bila diperlukan “tindakan pemaksaan”) dalam persoalan yang “pada dasarnya” berada dalam yurisdiksi dalam negeri suatu negara ....”

Dengan demikian sesungguhnya prinsip ”persamaan kedaulatan” dapat dikatakan sebagai suatu norma dasar hukum internasional umum atau *jus cogens*, yaitu suatu norma yang diterima dan diakui oleh masyarakat internasional secara keseluruhan sebagai suatu norma yang tidak boleh dilanggar dan yang hanya dapat diubah oleh suatu norma dasar hukum internasional umum yang baru yang mempunyai sifat yang sama.<sup>40</sup> Oleh karena itu prinsip tersebut sejajar dengan prinsip tentang larangan agresi (*non aggression*), prinsip *non discrimination*, prinsip *self determination* dan sebagainya, yang semuanya itu merupakan *jus cogens*.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Pareira Mandalangi, *Segi-segi Hukum Organisasi Internasional*, Binacipta, Bandung, 1986, hlm. 70.

<sup>39</sup> Starke, J.G. *Pengantar Hukum Internasional*, terjemahan Sumitro, Aksara Persada Indonesia, hlm. 320 dan 321.

<sup>40</sup> Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Hukum Internasional, Bunga Rampai*, Alumni, Bandung, 2003, hlm. 166.

<sup>41</sup> Mieke Komar Kantaatmadja, *Beberapa Masalah Pokok Konvensi Wina Tahun 1969 Mengenai Hukum Perjanjian Internasional*, Bahan Kuliah FH-UNPAD, Bandung, hlm. 118.

Prinsip kedaulatan merupakan suatu hak yang tidak dapat dicabut, karena merupakan ciri hakiki yang harus dipunyai oleh setiap negara apabila negara itu berkeinginan untuk tetap “exist” dalam pergaulan masyarakat internasional. Kedaulatan merupakan suatu ciri yang harus melekat pada negara. Dalam perkara *Wemblendon* (1929), *Permanent Court of International Justice (PCIJ)* membenarkan dan menguatkan hak kekuasaan negara yang berdaulat untuk melaksanakan kedaulatannya. Demikian pula dalam *Piagam PBB* terdapat asas-asas kedaulatan negara yang harus dihormati oleh PBB sendiri sebagai suatu organisasi dunia terbesar pada saat ini.<sup>42</sup>

## 2. Alasan Yuridis Penggunaan Hak Veto

Dalam *Piagam PBB*, tidak ada ketentuan yang secara eksplisit menyatakan bahwa kelima negara anggota tetap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa memiliki hak veto, namun secara implisit (tersirat), hak veto itu muncul dari penafsiran Pasal 27 ayat (3) *Piagam PBB*, yang menyatakan :

“Keputusan-keputusan Dewan Keamanan mengenai hal-hal lainnya (non prosedural) akan ditetapkan dengan suara setuju dari sembilan anggota termasuk suara bulat dari anggota-anggota tetap, dengan ketentuan bahwa dalam keputusan-keputusan dibawah Bab VI dan dibawah ayat (3) pasal 52 pihak yang berselisih tidak diperkenankan memberikan suaranya.”

Yang dimaksud “suara bulat anggota tetap” dalam Pasal 27 ayat (3) *Piagam PBB* tersebut di atas adalah berarti “hak veto”.

---

<sup>42</sup> Yudha Bhakti, *op. cit*, hlm. 172.

Persoalan yang kemudian timbul adalah bagaimana menetapkan suatu persoalan termasuk “prosedural” atau “non prosedural”.

Bila diamati, dalam Piagam PBB sendiri tidak terdapat perumusan yang merupakan masalah prosedural ataupun non prosedural. Pada pertemuan di San Fransisco, keempat negara besar (AS, Uni Sovyet, Inggris dan Cina) telah membuat daftar, mana yang termasuk masalah prosedural, sebagai contoh keputusan yang didasarkan pada persoalan tata tertib (Pasal 28-32 Piagam), pertanyaan yang sehubungan dengan agenda penundaan rapat. Sedangkan yang termasuk masalah non prosedural adalah rekomendasi untuk penyelesaian sengketa dan keputusan untuk tindakan dan kekerasan. Dalam hal adanya keraguran apakah suatu kasus termasuk perkara prosedural atau non prosedural, maka masalah tersebut menjadi masalah non prosedural.<sup>43</sup>

Jika kita cermati, maka kewenangan anggota tetap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk melakukan veto terhadap masalah-masalah non prosedural, lebih bersifat politis, sehingga memang secara politis eksistensi hak veto kiranya dapat dibenarkan. Hal ini sebagaimana diuraikan terdahulu, dapat dijelaskan bahwa alasan sah bagi pemberian status luar biasa (hak veto) kepada kelima negara anggota tetap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa adalah sehubungan dengan

---

<sup>43</sup> Sri Setianingsih Suwardi, *loc. Cit.*, hlm. 293.

dibebankannya tanggung jawab yang berat kepada kelima negara anggota tetap tersebut dalam memelihara perdamaian dan keamanan internasional. Oleh karena itu kepada mereka harus diberikan hak suara final dan sekaligus penentu tentang bagaimana tanggung jawab itu harus dilaksanakan. Kiranya asumsi dan alasan ini merupakan suatu keputusan yang sangat politis sekali.

Padahal hak veto yang semula dimaksudkan sebagai alat agar Dewan Keamanan memiliki kekuatan yang memadai, dalam prakteknya telah menyimpang dari maksud semula. Ternyata penggunaan hak veto oleh kelima negara anggota tetap Dewan Keamanan, terutama AS telah digunakan dengan tidak ada batasnya. Sebuah resolusi nomor 2334 dewan keamanan PBB yang dibuat Mesir pekan lalu menyerukan penarikan pengakuan Donald Trump atas Jerusalem. Semua anggota Dewan Keamanan kecuali AS mendukung resolusi tersebut. AS pun menggunakan hak vetonya untuk mencegah draf tersebut disahkan.<sup>44</sup> Dengan demikian semakin mempertegas bahwa konsepsi hak veto menempatkan kelima negara anggota tetap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa memiliki kedaulatan dan atau kedaulatan yang lebih tinggi dibandingkan dengan negara-negara anggota PBB lainnya. Namun justru konsep tersebut bertentangan dengan prinsip persamaan kedaulatan (*principle of the sovereign equality*).

---

<sup>44</sup>Lihat laman UN, Middle East: Security Council fails to adopt resolution on Jerusalem :<https://news.un.org/en/story/2017/12/639772-middle-east-security-council-fails-adopt-resolution-jerusalem#.WjhERFWnFyw>

Dengan demikian, jika ada anggapan oleh sebagian besar anggota PBB bahwa secara yuridis eksistensi hak veto ini telah melanggar atau tidak sesuai dengan prinsip-prinsip hukum internasional umum, seperti persamaan kedaulatan, maka anggapan itu benar adanya. Oleh karena itu secara tegas dapat dikatakan bahwa sesungguhnya tidak ada alasan pembenar secara yuridis terhadap penggunaan hak veto, selain dalam Piagam PBB juga tidak ada ketentuan secara eksplisit.