

BAB II

HAK VETO NEGARA ANGGOTA TETAP DK PBB

A. Hak Veto

1. Pengertian Hak Veto

Hak veto merupakan hak istimewa yang dimiliki oleh 5 negara besar anggota tetap DK PBB, yang lazim disebut “*the big five*”. Kelima negara tersebut adalah AS, Inggris, Perancis, Cina dan Rusia (sebagai pengganti Uni Sovyet). Hak istimewa tersebut adalah hak untuk menolak atau membatalkan suatu keputusan DK PBB.

Walaupun istilah veto ini sendiri tidak terdapat dalam Piagam PBB, tetapi kelima anggota tetap DK PBB memiliki apa yang dinamakan “veto”. Jadi apabila salah satu dari negara anggota tetap DK PBB menggunakan hak vetonya untuk menolak suatu keputusan yang telah disepakati anggota yang lain, maka keputusan tersebut tidak dapat dilaksanakan.¹

Keberadaan hak veto ini sangat erat kaitannya dengan kedudukan dan kewenangan dari DK PBB yang sangat luas. Kewenangan-kewenangan itu antara lain adalah :

- (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;

¹ Soeprapto, *Hubungan Internasional, Sistem , Interaksi dan Perilaku*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 387

- (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. Sejarah, Latar Belakang dan Perkembangan Hak Veto

Hak veto yang dimiliki oleh negara-negara besar, pada awalnya dibicarakan secara teratur pada waktu merumuskan Piagam PBB, baik di Dumbarton Oaks maupun di Yalta, dan di San Fransisco. Bahwasanya kepada kelima negara yang dianggap sangat bertanggung jawab pada penyelesaian Perang Dunia II akan merupakan anggota tetap DK dan kepada mereka diberikan hak veto, hal ini adalah merupakan imbalan dari tanggung jawab mereka terhadap perdamaian dan keamanan internasional (*primary responsibilities*).²

Secara hukum kekuasaan yang dimiliki oleh anggota tetap DK PBB ini merupakan *privileges* yang diberikan kepada mereka. Namun secara hukum mereka tidak mempunyai kewajiban atau tanggung jawab yang berbeda dengan negara anggota PBB lainnya. Piagam hanya menentukan bahwa tanggung jawab utama (*primary responsibilities*) untuk perdamaian dan keamanan internasional ada pada pihak DK dan bukan pada anggota tetap DK.³

Pada pembicaraan di Dumbarton Oaks terdapat perbedaan perumusan tentang pasal mengenai veto. AS menghendaki supaya ada aturan yang membatasi penggunaan veto, misalnya dalam soal tata tertib. Demikian juga supaya suara dari

² Sri Setianingsih Suwardi, *op. cit.*, hlm. 291

³ Pasal 24 (1) Piagam PBB, Lihat pula Hans Kelsen, *The Law of the United Nations*, sebagaimana dikutip oleh Sri Setianingsih Suwardi, *op.cit.*, hlm. 291.

negara yang menjadi pihak dalam sengketa yang dibicarakan di DK tidak mempunyai hak suara, juga bagi negara anggota tetap DK, maka negara tersebut tidak dapat menggunakan hak vetonya. Uni Sovyet waktu itu menolak pendapat AS dan menghendaki veto penuh tanpa pembatasan.⁴

Di Yalta pembicaraan tentang veto ini berlanjut, pembahasannya dititik beratkan pada anggota tetap DK. Anggota tetap DK yang memiliki hak veto diwajibkan abstain dalam pemungutan suara yang diambil untuk penyelesaian sengketa di mana mereka merupakan pihak yang berselisih. Uni Sovyet berjuang dengan gigih untuk dapat mempergunakan hak vetonya di dalam segala kasus tanpa memperhatikan konsep yang ideal dalam hukum bahwa tidak ada seorangpun yang dapat menjadi hakim dalam masalahnya sendiri. Akhirnya Uni Sovyet menerima saran AS, bahwa anggota tetap DK harus abstain bila ada pemungutan suara yang harus diambil tentang suatu sengketa di mana mereka adalah salah satu pihak dalam sengketa.⁵

Dalam Pasal 27 ayat 1 Piagam PBB dikatakan bahwa setiap anggota DK 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 DK dengan anggota tidak tetap DK. 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 DK. Sedangkan untuk masalah prosedural ditetapkan bahwa keputusan akan diambil minimal 9 suara anggota DK (tidak harus dengan suara bulat anggota

⁴ Ruslan Abdulgani, *25 Tahun Indonesia di PBB*, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 27.

⁵ Kompromi yang dicapai ini kemudian dirumuskan dalam Pasal 27 Piagam PBB.

tetap DK).⁶ Ketentuan ini menunjukkan betapa besarnya peran dan pengaruh anggota tetap DK 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 DK memiliki kekuatan yang memadai, dalam prakteknya telah menyimpang dari maksud semula. Ternyata penggunaan hak veto oleh kelima negara anggota tetap DK, terutama AS telah digunakan dengan tidak ada batasnya. Dengan demikian semakin mempertegas bahwa konsepsi hak veto menempatkan kelima negara anggota tetap DK PBB memiliki 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*).

Pada saat ini opini yang berkembang pada masyarakat internasional pada negara-negara dunia ketiga, mengatakan bahwa keberadaan lima negara anggota tetap DK PBB dengan hak vetonya itu perlu ditinjau kembali, karena perkembangan dunia yang sudah semakin global dan demokrasi yang semakin berkembang, serta berlarut-larutnya upaya penyelesaian sengketa internasional yang membawa dampak pada masalah kemanusiaan akibat digunakannya hak veto.⁷

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

⁶ Lihat Pasal 27 ayat 2 Piagam PBB.

⁷ Saiman, *op. cit.*, hlm. 6

berubah. Karena PBB perlu di restrukturisasi atau direformasi, terutama organ DK, agar dapat mengakomodasi perkembangan internasional, khususnya negara-negara 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 proses-proses perundang-undangan dari dua pertiga anggota-anggota PBB termasuk semua anggota tetap DK”

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 DK PBB. 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 DK.
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 DK.

B. Dewan Keamanan PBB

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. Pada awal anggota tidak tetap jumlahnya hanya enam negara, namun berubah menjadi sepuluh negara sejak 1 Januari 1996.⁸

Suatu hal yang menarik dari lima negara anggota Dewan Keamanan memiliki hak veto berdasarkan Pasal 27 ayat (3) Piagam PBB. Selanjutnya dapat kita lihat frekuensi penggunaan hak veto yang digunakan oleh kelima, negara anggota Dewan Keamanan sejak tahun 1945 sampai dengan 1992.⁹(Lihat Tabel 1)

Permasalahan yang krusial adalah seberapa besar kekuasaan negara anggota Dewan Keamanan 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

⁸ Ade Maman Suherman, *Op.Cit*, hlm. 105.

⁹ S.D.Murphy, *The Security Council, Legitimacy, and The Concept of Collective Security After the Cold War*, Column. JTL 31 (1991). Dalam bukunya Peter Malanczuk, *"Akehurst; Modern Introduction to International Law"*, hlm. 375.

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 negara-negara 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.

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”.¹⁰ Artinya keputusan itu bebas dari veto para anggota tetap. Suara-suara abstain tidak dihitung sebagai suara negatif. Biasanya semua anggota tetap memilih suara abstain bila hal itu tidak akan mempengaruhi hasil keputusan.

1. Tujuan dan Prinsip PBB

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;

¹⁰ Walter S. Jones, *Logika Hubungan Internasional : Kekuasaan, Ekonomi-Politik dan Tatahan Dunia 2*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993), hlm. 377.

4. Mempertahankan kekerasan terhadap integritas wilayah atau kemerdekaan politik suatu negara harus dihindarkan;
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.

1.1. Prinsip Persamaan Kedaulatan

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 tindakan-tindakan yang dijalankan atas nama PBB sifatnya kolektif, bergotong royong sesuai dengan asas-asas demokrasi. Hal yang demikian mengharuskan dijalankannya asas koordinasi, artinya bahwa segala tindakan dan kegiatan bangsa-bangsa ke arah perdamaian harus diselaraskan dan dipersatukan.¹¹

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 merupakan sumber

¹¹ Sri Setianingsih Suwardi, *op.cit*, hlm. 270.

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.¹²

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.¹³ 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 adimplendum* 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.

Jika dihubungkan dengan persoalan hak veto yang dimiliki oleh 5 (lima) negara anggota tetap DK PBB, maka pertanyaan yang timbul adalah apakah berarti hak veto kelima negara anggota tetap DK PBB itu bertentangan dengan asas hukum umum? Untuk menjawab ini tentu kita telusuri terlebih dahulu

¹² Mochtar Kusumaatmadja, 1976, *Pengantar Hukum Internasional*, Binacipta, Bandung, hlm. 138.

¹³ Chairul Anwar, 1988, *Hukum Internasional, Pengantar Hukum Bangsa-Bangsa*, Djambatan, Jakarta, hlm. 16.

tentang bagaimana awal mula munculnya hak veto dan bagaimana pula pemungutan suara di DK PBB.

1.2. Prinsip-prinsip Dalam Pengambilan Keputusan di DK PBB

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 menolak.¹⁴ 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 memperkuat wewenang PBB. Beberapa aturan tata cara (*rules of procedure*) bahkan memungkinkan Ketua Sidang untuk mengupayakan konsensus bagi usul-usul.

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.¹⁵

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,

¹⁴ Sumaryo Suryokusumo, 1993, *Studi Kasus Hukum Organisasi Internasional*, Alumni, Bandung, hlm. 151-152.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 152.

geografis, dan lain-lain yang disebut “*weighted voting*”. Sistem ini memberikan kepada negara-negara besar, yaitu lima anggota tetap DK PBB suatu hak veto secara eksklusif di DK.

Pengambilan keputusan melalui pemungutan suara di DK PBB terhadap semua masalah kecuali yang bersifat prosedural memerlukan dukungan suara bulat dari kelima negara anggota tetap DK PBB sebagai syarat utama sebagaimana tersirat dalam Pasal 27 ayat (3) Piagam PBB. Sedangkan badan-badan 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 :¹⁶

- (a) Rekomendasi mengenai pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional;
- (b) Pemilihan keanggotaan tidak tetap DK PBB, anggota ECOSOC dan anggota Dewan Perwalian menurut Pasal 86 ayat (1e)
- (c) Masuknya negara baru anggota PBB;
- (d) Penangguhan 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).

¹⁶ Lihat Pasal 18 ayat (2) Piagam PBB dan *Rule 83* dari *Rule of Procedure* Majelis Umum.

Namun negara yang menyatakan abstain tidak dihitung dalam pemungutan suara.¹⁷ Ini diartikan sebagai mayoritas sederhana yaitu mayoritas sekecil mungkin yang lebih dari setengah suara yang dihitung.¹⁸

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.¹⁹

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

Dalam pengambilan keputusan diluar masalah-masalah prosedural (non prosedural) di DK PBB dijumpai beberapa permasalahan, antara lain :²⁰

- (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.

¹⁷ Lihat Pasal 18 ayat (2) Piagam PBB dan *Rule 83* dari *Rule of Procedure* Majelis Umum.

¹⁸ Henry G. Schermers, 1980, *International Institution Law*, Sijthoff & Noordhoff, Maryland USA, hlm. 406.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Sumaryo Suryokusumo, *op.cit*, hlm. 154.

- (b) Jika tercapai 9 suara afirmatif tetapi ada sebuah negara anggota tetap DK 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 DK 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 DK yang menyatakan abstain.
- (d) Jika salah satu anggota DK 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.

1.3. Pendukung Dana Terbesar di PBB

Amerika Serikat juga memainkan peranan penting dalam pengelolaan sektor ekonomi. Amerika menjadi tuan rumah Konferensi Bretton Woods pada tahun 1944 yang melahirkan Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank Rekonstruksi dan Pembangunan Internasional (IBRD). Washington menolak dibentuknya Organisasi Perdagangan Internasional pada tahun 1948, karena hal itu akan menghalangi melakukan pembatasan perdagangan secara sepihak. Perjanjian Bersama Tariff dan Perdagangan (GATT) dengan struktur kelembagaan bakunya kini banyak mengambil alih fungsi tersebut.²¹

²¹ Walter S. Jones, *Loc Cit.*

Struktur ekonomi Barat diciptakan pada saat Amerika Serikat menjadi raja perdagangan tanpa tandingan. Produktivitasnya paling tinggi dan ekspornya paling besar. Surplus neraca perdagangan (pendapatan berupa selisih ekspor terhadap impor) juga sangat besar. *Dollar* Amerika tidak hanya dicari orang di luar negeri, tetapi juga menjadi standar kurs internasional.²²

Dari kacamata pihak luar negeri, reaksi Amerika atas masalah ini merupakan tindakan pembalasan. Terutama Eropa Barat, yang sekian tahun lamanya berusaha membujuk Jerman, Perancis, dan negara-negara lainnya guna menaikkan nilai mata uang mereka terhadap *dollar*, paling merasa bahwa tindakan-tindakan Amerika pada tahun 1971 mengacaukan peraturan ekonomi internasional. Peningkatan pajak impor dari semua negara sebesar 10% - tindakan sepihak Amerika dalam rangka mengurangi impor dan defisit neraca perdagangannya – jelas merupakan pelanggaran terhadap GATT. Bahkan hanya dalam beberapa bulan kemudian Washington memaksa perubahan total atas standar nilai tukar sedunia. Amerika berkata kepada negara-negara lain bahwa hal itu dimaksudkan untuk mengimbangi menurunnya nilai *dollar*. Semua ini dilakukan tanpa menghiraukan peraturan IMF.²³

Pada bidang ekonomi lainnya, rekor Amerika Serikat tak terkalahkan. Tak ada pemerintah lain, yang menyumbang lebih banyak bagi program-program ekonomi PBB daripada Amerika Serikat (meskipun presentase sumbangan itu terhadap total kekayaan Amerika relatif kecil). Secara keseluruhan Amerika Serikat menanggung sekitar 40% pembiayaan program-program PBB.²⁴

²² Walter S. Jones, *Op. Cit.*, hlm. 411.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, hlm. 412.

Pada tahun 1972 Majelis Umum memutuskan untuk mengurangi iuran wajib Amerika untuk anggaran pokok PBB (anggaran total PBB terdiri dari iuran wajib dan iuran sukarela) dari 31,5% menjadi 25%, sesuai dengan permintaan Amerika. Permintaan ini tidak dikarenakan kepercayaan Amerika terhadap PBB menurun. Melainkan karena Pemerintahan Nixon semakin tidak menyukai kegiatan-kegiatan PBB dan anggaran belanja domestik Amerika sendiri dikurangi. Meskipun PBB sangat membutuhkan uang Amerika, permintaan pengurangan iuran itu diterima; karena PBB ingin menghapus kesan bahwa dengan sumbangannya senilai seperti anggaran PBB Amerika dapat mendominasi.²⁵

C. Fungsi DK PBB Terhadap Upaya Keamanan dan Perdamaian Dunia

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.
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.

²⁵ *Ibid.*

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.²⁶

Namun secara garis besar, fungsi dari DK PBB dapat dibagi ke dalam tiga kelompok seperti yang tertera di dalam Piagam yaitu : *pertama*, merekomendasi kepada pihak-pihak yang terlibat konflik, *kedua*, memberikan rekomendasi kepada Majelis Umum PBB, dan *ketiga*, mengeluarkan keputusan-keputusan yang mengikat.²⁷

1. Mekanisme DK PBB

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

²⁶ UN Department of Political Affairs. Basic Facts About the UN Sales No.E.981.20, Press Release GA/9784 (10 Oktober 2000), and the Office of the Director of Security Council Affairs Division.http://www.un.org/Docs/sc/unsc_structure.html. diakses tanggal 18 Mei 2005.

²⁷ Sydney D. Baley and Sam Daws. *The Produce of the UN Security Council*. 3rd Edition. New York: Oxford University Press Inc. 1988, hlm. 49 The UN: A Concise Political Guide.

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.²⁸ 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 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.²⁹

1.1. Proses Pengambilan Keputusan Dalam DK PBB

Apabila satu atau beberapa negara hendak mengajukan sebuah kasus untuk dibahas di DK, maka negara tersebut dapat mengajukan sebuah proposal atau (draft Resolusi) kepada DK.³⁰ Negara yang memasukan proposal disebut juga negara sponsor, jika lebih dari satu negara, maka disebut *co-sponsor*.³¹ Anggota PBB yang bukan anggota DK juga bisa mengajukan proposal, tetapi pemungutan suara terhadap kasusnya dilakukan hanya apabila diminta oleh anggota DK.³²

²⁸ *Ibid*, hlm. 18.

²⁹ *Ibid*.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 221

³¹ *Ibid*.

³² UNSC-Provisional Rules of Procedure. *Op. Cit.* Bab VI. *Conduct of Business*. Rule 38.

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

Draft agenda untuk setiap pertemuan DK 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 DK sesuai dengan rule 6, masalah-masalah yang berada di bawah rule 10, atau masalah-masalah yang sebelumnya ditunda oleh DK. Draft agenda untuk sebuah pertemuan akan dikomunikasikan oleh Sekjen PBB minimal tiga hari sebelum sidang, tetapi untuk dalam keadaan darurat, hal itu bisa diajukan tepat sebelum sidang dimulai.³³

Masalah pertama dari draft agenda untuk setiap pertemuan DK kemudian dimasukkan ke dalam agenda inti. Jika ada sebuah kasus yang belum selesai didiskusikan oleh DK, maka secara otomatis hal tersebut akan dilanjutkan di pertemuan selanjutnya. Setelah itu, Sekjen PBB akan berkomunikasi dengan perwakilan-perwakilan DK setiap minggu mengenai ringkasan pernyataan tentang masalah-masalah yang sedang dihadapi oleh DK dan juga tentang tahapan yang sudah dicapai.³⁴

Draft agenda untuk setiap pertemuan periodik akan didiskusikan ke setiap anggota DK 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, DK bisa

³³ UNSC-Provisional Rules of Procedure. *Op. Cit.* Bab VI. *Conduct of Business*. Rule 38.

³⁴ *Ibid*, Bab II. *Agenda* Rule II.

melakukan perubahan atau penambahan apapun kapanpun selama pertemuan periodik.³⁵

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

Dari sederet peraturan yang tercantum di dalam Piagam PBB, bagian mengenai hak veto dalam DK 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.³⁶ *Pertama*, setiap anggota DK memiliki satu hak suara; *kedua*, keputusan-keputusan DK terhadap masalah-masalah prosedural harus mendapat dukungan suara dari sembilan anggota; *ketiga*, keputusan-keputusan DK terhadap masalah-masalah lain harus mendapat dukungan suara dari anggota-anggota tetap DK, 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.³⁷ Maka sebuah *veto* dapat diibaratkan sebagai kegagalan DK untuk menyetujui suatu resolusi, karena adanya suara negatif dari satu atau lebih anggota tetap.

Hak istimewa yang dimiliki para anggota tetap DK tersebut pada kenyataannya seringkali dimanipulasi demi memenuhi kepentingan nasional negara-negara kuat yang duduk sebagai anggota. Pada beberapa kasus, resolusi-resolusi yang dibuat oleh DK PBB yang ditujukan demi memenuhi perlindungan

³⁵ *Ibid*, Bab VI. *Conduct of Business*. Rule 12.

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

³⁷ *Ibid*.

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

1.2. Prosedur Penyelesaian Damai

Di dalam Piagam PBB penyelesaian konflik lewat cara-cata damai bisa dilakukan melalui : negosiasi, *inquiry*, mediasi, konsiliasi, arbitrase, penyelesaian secara hukum, bantuan agen lokal atau bisa juga menggunakan alternatif lain sesuai keinginan pihak berseteru.³⁸ Dari sekian banyak metode penyelesaian sebuah konflik, negosiasi adalah jalan keluar yang terbaik, karena hanya melibatkan kedua pihak yang berkonflik; untuk prosedur yang lain harus melibatkan pihak ketiga.

Inquiry adalah sebuah prosedur untuk menemukan fakta-fakta agar dapat memfasilitasi sebuah penyelesaian. Hal ini harus dibedakan dari investigasi, yang merupakan sebuah prosedur yang terbuka bagi Dewan Keamanan untuk menentukan apakah keberlangsungan sebuah pertikaian atau situasi berkemungkinan untuk mengancam perdamaian dan keamanan internasional (Artikel 4).³⁹ *Inquiry* ditujukan untuk membantu pihak-pihak yang bertikai, sedangkan investigasi untuk membantu Dewan Keamanan.

Kemudian ada prosedur lain berupa mediasi dan konsiliasi serta jasa-jasa baik Sekjen PBB untuk prosedur berupa jasa-jasa baik tidak tercantum di dalam

³⁸ Basu, *Op. Cit.* hlm. 240.

³⁹ Ibid.

Piagam PBB.⁴⁰ Prosedur tadi mengikutsertakan bantuan pihak ketiga dalam mengidentifikasi dan mengklarifikasi isu-isu yang mengemuka, namun pihak ketiga ini berusaha untuk menjaga agar proses penyelesaiannya berlangsung secara informal.

Yang menjadi perwakilan untuk tugas mediasi, konsiliasi atau jasa-jasa baik ini bisa seorang individu atau sebuah komite yang ditunjuk oleh salah satu organ PBB atau agen regional.⁴¹ Pihak penengah ini bisa juga dari perwakilan dari sebuah pemerintahan, selama perwakilan tersebut disetujui oleh pihak-pihak bertikai. Dan terkadang pula pihak penengah ini berasal dari seorang individu dari sebuah agen kemanusiaan yang dipercaya oleh kedua belah pihak; hal ini disebut juga dengan *Track Two Diplomacy*.

Prosedur lain dalam penyelesaian konflik secara damai adalah lewat jalur arbitrase. Prosedur ini melibatkan partisipasi pihak ketiga untuk membantu menyelesaikan masalahnya. Tujuannya adalah untuk menciptakan sebuah keputusan yang akan mengikat kedua belah pihak. Prosedur selanjutnya adalah penyelesaian lewat jalur hukum internasional, salah satunya adalah Mahkamah Peradilan Internasional yang berkedudukan di The Hague, Belanda.⁴² Tugasnya adalah memberikan keputusan-keputusan untuk setiap kasus yang diterimanya, serta memberikan pendapat dan nasehat terhadap pertanyaan-pertanyaan hukum. Badan PBB lain yang berkaitan dengan persoalan hukum adalah Komisi Hukum Internasional yang merupakan organ di bawah Majelis Umum, dimana tugasnya

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Bailey and Daws, *Op Cit.*, hlm. 50. The Procedure of the UN Security Council.

⁴² Bailey and Daws, *Op Cit.*, hlm. 53.

adalah meningkatkan secara progresif perkembangan dan kodifikasi Hukum Internasional.⁴³

Jika semua upaya perdamaian gagal, dan masalahnya semakin meningkat, maka Dewan Keamanan dapat berperan lebih signifikan.⁴⁴ Ada beberapa tingkatan yang dimiliki oleh kekuatan koersif Dewan keamanan. Yang pertama, berkaitan dengan Artikel 40, dalam rangka mencegah situasi semakin memburuk, Dewan Keamanan bisa menerapkan langkah-langkah provisional. Yaitu menerapkan asas 'praduga tak bersalah' terhadap hak, klaim atau posisi dari pihak-pihak yang bersangkutan. Hal itu bisa berupa penarikan pasukan militer, demarkasi garis pembatas pasukan, pembentukan zona demiliterisasi atau pelepasan tahanan.

Artikel mengenai langkah-langkah provisional tersebut memudahkan Dewan Keamanan untuk membuat keputusan formal apabila telah terjadi sebuah ancaman atau pelanggaran terhadap perdamaian atau telah terjadi tindakan agresif. Dan jika keputusan formal tersebut telah dibuat, maka hal tersebut mengikat kedua belah pihak yang bertikai untuk mematuhi. Selain itu juga bentuk lain dari kekuatan koersif yang dimiliki Dewan Keamanan yaitu berupa sanksi seperti tertulis dalam Piagam PBB :

Dewan Keamanan memutuskan langkah lain yang tidak menggunakan kekuatan bersenjata untuk memberikan pengaruh terhadap keputusan-keputusannya, dan Dewan juga bisa memanggil seluruh anggota PBB untuk menggunakan langkah tersebut. Hal ini bisa termasuk interupsi secara keseluruhan atau sebagian terhadap hubungan ekonomi, jalur kereta, air, udara, telegraf, radio dan bentuk komunikasi yang lain, serta pemutusan hubungan diplomatik.⁴⁵

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 123, Artikel 36 (1) dan 37 (2) Piagam PBB.

⁴⁵ UN Security Council-Provisional Rules of Procedure. Bab VII. *Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts to Aggression*. Artikel 41. <http://www.un.org/docs/sc/unsc.html>. diakses 29 November 2007.

Penerapan sanksi tersebut dianggap lebih efektif apabila tanpa menggunakan kekerasan, sebab dengan dihambat atau diputusnya jalur komunikasi dan perdagangan negara yang bermasalah akan memberikan ‘pelajaran’ pada negara tersebut untuk tidak melanggar hukum internasional lain. Namun pada kasus-kasus tertentu langkah peneraan sanksi itu tidak berjalan efektif, seperti pada kasus Irak, dimana Presiden Saddam berhasil menghindari sanksi PBB dengan melimpahkannya pada rakyat Irak. Maka jika penerapan sanksi tersebut dianggap tidak efektif, maka Dewan Keamanan akan menggunakan tindakan militer jika diperlukan.⁴⁶

Pertemuan di Dewan Keamanan dapat dilaksanakan kapan pun dirasa perlu oleh DK, namun jarak antar pertemuan tidak boleh melebihi 14 hari.⁴⁷ Selain pertemuan tersebut, di dalam DK juga ada pertemuan periodik yang dilakukan dua kali dalam setahun (Artikel 28 (2)).⁴⁸ Panggilan presiden untuk mengadakan pertemuan tersebut dilakukan atas dasar sepengetahuan dan permintaan anggota manapun dari Dewan. Biasanya pertemuannya diadakan apabila ada sebuah pertikaian atau situasi yang memerlukan perhatian Dewan Keamanan sesuai dengan isi Artikel 35 atau Artikel II (3) dari Piagam PBB.⁴⁹ Namun selain hal tersebut, pertemuan juga dilaksanakan jika Majelis Umum memberikan rekomendasi atau mengajukan pertanyaan apapun kepada Dewan Keamanan, dengan mengacu pada Artikel 11 (2), atau bisa juga dilaksanakan jika

⁴⁶ Bailey and Daws, *Op cit.*, hlm. 49. *The UN : A Concise Political Guide*. Piagam PBB Bab VII. Artikel 42.

⁴⁷ UN SC_Provisional Rules of Procedure, *Op Cit.* Bab I. *Meetings*. Rule 1.

⁴⁸ Bailey and Daws, *Op. Cit.*, hlm. 122. *The United Nations: A Concise Political Guide*.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 123.

sekjen membawa masalah apapun kepada Dewan Keamanan di bawah Artikel 99.⁵⁰

Ada dua bentuk pertemuan yang dilakukan oleh Dewan Keamanan, yang pertama adalah Pertemuan Terbuka.⁵¹ Pertemuan ini biasanya dilakukan di Ruang Dewan Keamanan gedung PBB di New York, kecuali ada keputusan untuk menggunakan ruang konferensi yang lain atau di luar pusat. Bentuk pertemuan seperti ini dilakukan di depan umum, dengan kehadiran media-media dunia, dan negara-negara yang bukan anggota Dewan Keamanan bisa ikut turut mengikuti pertemuan tersebut tanpa hak untuk memilih.

Bentuk yang kedua adalah berupa Pertemuan Tertutup.⁵² Biasanya pertemuan ini di ruang Dewan Keamanan, tetapi tidak terbuka kepada khalayak ramai, atau kepada media. Di dalam pertemuan ini didiskusikan mengenai rekomendasi yang dilakukan Dewan terhadap penunjukkan Sekjen PBB dan draft laporan Tahunan Dewan kepada Majelis Umum. Sudah berapa kali Dewan Keamanan mengadakan pertemuan-pertemuan tertutup dalam rangka mengatasi kasus-kasus tertentu. Sebuah rekaman resmi disimpan untuk setiap pertemuan, tetapi Dewan memutuskan bahwa hanya satu salinan yang dibuat oleh sekretariat, dan disimpan oleh Sekjen, dimana salinan tersebut hanya dapat dilihat oleh mereka yang mengikuti pertemuan itu, dan pihak-pihak lain yang sudah diberi izin. Berbeda dengan pertemuan di atas, pada pertemuan Tertutup ini tidak ada peraturan Dewan keamanan yang membolehkan pihak-pihak yang bukan anggota untuk ikut serta dalam pertemuan.

⁵⁰ UNSC_Provisional Rules of Procedure, *Op Cit.* Bab I. Rule 3.

⁵¹ Bailey and Daws, *Op Cit.*, hlm. 21. *The Procedure of the UNSC.*

⁵² *Ibid.*

Ketika sebuah pertemuan sudah ditentukan kapan dan dimana akan dilaksanakan, maka Sekjen PBB akan meminta perhatian semua perwakilan Dewan Keamanan tentang semua masukan dari negara-negara anggota PBB, organ-organ PBB, atau dari Sekjen PBB sendiri menyangkut masalah apapun agar dapat dijadikan bahan pertimbangan Dewan Keamanan disesuaikan dengan isi Piagam.⁵³

1.3. Dasar Pengaturan Prinsip/Asas Persamaan Kedaulatan Dalam Pengambilan Keputusan di DK PBB

Dalam struktur organisasi PBB, DK merupakan salah satu organ utama selain lima organ utama yang lain. Dengan demikian asas dan tujuan PBB merupakan juga asas dan tujuan seluruh organ PBB.

Di bagian terdahulu sudah dikemukakan bahwa dalam Pasal 2 ayat (1) Piagam PBB tercantum suatu asas yang amat penting, yaitu asas “*persamaan kedaulatan*” atau “*the principle of sovereign equality*”. Asas ini memperlihatkan dengan jelas sifat kelembagaan politik dari PBB dan berdasarkan asas 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 asas ini sering menjadi batu sandungan dan hambatan bagi kelancaran penyelesaian masalah-masalah politik di tingkat internasional.⁵⁴

⁵³ UNSC_Provisional Rules of Procedure. *Op Cit.* Bab II. Agenda. Rule 6.

⁵⁴ Pareira Mandalangi, 1986, *Segi-segi Hukum Organisasi Internasional*, Binacipta, Bandung, hlm. 70.

Starke⁵⁵ 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 atau asas “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.⁵⁶ Oleh karena itu asas tersebut sejajar dengan asas tentang larangan agresi (*non aggression*), asas *non discrimination*, asas *self determination* dan sebagainya, yang semuanya itu merupakan *jus cogens*.⁵⁷

Menurut Schwarzenberger⁵⁸ untuk membentuk *jus cogens* atau *preemptory norm of general international law*, suatu aturan hukum internasional harus memiliki sifat-sifat yang universal atau asas-asas yang fundamental, misalnya asas-asas yang bersangkutan harus mempunyai arti penting luar biasa (*exceptionally significant*) dalam hukum internasional disamping arti penting istimewa dibandingkan dengan asas-asas lainnya. Selain itu, asas tersebut merupakan bagian essential daripada sistem hukum internasional yang ada atau

⁵⁵ Starke, J.G. *Pengantar Hukum Internasional*, terjemahan Sumitro, Aksara Persada Indonesia, hlm. 320 dan 321.

⁵⁶ Yudha Bhakti Ardhiwisastra, 2003, *Hukum Internasional, Bunga Rampai*, Alumni, Bandung, hlm. 166.

⁵⁷ Lihat Ian Brownlie, 1979, *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, hlm. 417. Lihat pula Mieke Komar, *Beberapa Masalah Pokok Konvensi Wina Tahun 1969 Mengenai Hukum Perjanjian Internasional*, Bahan Kuliah FH-UNPAD, Bandung, hlm. 118.

⁵⁸ Schwarzenberger, 1960, *International Law and Order*, Stevens and Sons, London, hlm. 30-31 dan 43-47.

mempunyai karakteristik yang merupakan refleksi dari hukum internasional yang berlaku. Apabila sifat-sifat ini diterapkan, akan timbul tujuan asas fundamental dalam tubuh hukum internasional, yaitu kedaulatan, pengakuan, permufakatan, itikad baik, hak membela diri, tanggung jawab internasional dan kebebasan di laut lepas.

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.⁵⁹

2. Multilateralisme Dewan Keamanan PBB

Tindakan multilateral yang akan mengefektifkan implementasi resolusi PBB tentang penyelesaian masalah sengketa internasional. Dalam rangka pengendalian krisis, acara Sidang DK-PBB tidak sama sekali terlepas dari lebih dari 100 agenda dari Sidang Umum PBB dan agenda Sidang DK-PBB dapat terjadi pengecekan dan pengecekan ulang (check and recheck) dalam penyelesaian masalah sengketa secara tuntas dan damai. Akan tetapi, dengan adanya dominasi suara anggota tetap DK atas anggota tidak tetap DK PBB serta kekuatan hak veto yang dimiliki Amerika Serikat sebagai T1 dalam DK akan

⁵⁹ Yudha Bhakti, *op. cit*, hlm. 172.

menyulitkan jalannya ‘Multilateralisme’ di PBB secara umum dan Dewan Keamanan khususnya.

2.1. Hak Veto Anggota Tetap DK PBB dan Anggota Tidak Tetap DK PBB

Kebanyakan orang yang awam dengan diplomasi konferensi mengasosiasikan veto dengan kelima anggota tetap DK. Hingga derajat tertentu hal tersebut dapat dipahami karena memang penggunaan veto yang mendapat publikasi paling luas adalah penggunaan veto dalam sidang-sidang Dewan. Tetapi, sesungguhnya veto bukan suatu jargon diplomasi konferensi yang secara eksklusif hanya dapat diasosiasikan dengan Dewan saja.

Pada dasarnya, kata ‘veto’ berasal dari bahasa Latin yang artinya adalah “saya menolak”. Perdefinisi, hak veto adalah “sebuah suara yang mencegah atau memblokir pembuatan keputusan”.⁶⁰ Berdasarkan definisi di atas, veto adalah suara menolak (*negative vote*) yang khusus sifatnya, karena tidak seperti suara menolak pada umumnya yang jumlah totalnya akan dipertimbangkan dengan jumlah total suara setuju (*affirmative vote*) untuk menentukan suatu keputusan, satu veto saja sudah cukup untuk membatalkan terjadinya suatu proses pembuatan keputusan tanpa perlu melanjutkan proses pembuatan keputusan tersebut.

Dalam Piagam, hak veto terdapat dalam Bab V Pasal 27 ayat (3). Untuk memperjelas dalam hal apa saja veto dapat digunakan, ayat (2) dari Pasal yang

⁶⁰ Jack C. Plano dan Roy Olton, *Op Cit*, hlm. 360.

sama juga perlu mendapat perhatian. Selengkapnya, pasal 27 tertulis sebagai berikut :⁶¹

Article 27

1. Each member of the Security Council shall have one vote.
2. Decisions of the Security Council on procedural matters shall be made by an affirmative vote of nine members.
3. Decisions of the Security Council on all other matters shall be made by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members; provided that, in decisions under chapter VI, and under paragraph 3 of Article 52, a party to a dispute shall abstain from voting.

Terjemahan resminya adalah sebagai berikut :⁶²

Pasal 27

1. Setiap anggota DK berhak memberikan satu suara.
2. Keputusan-keputusan DK mengenai hal-hal prosedural ditetapkan berdasarkan suara setuju dari sembilan anggota.
3. Keputusan-keputusan DK mengenai hal-hal lain ditetapkan dengan suara dari sembilan anggota termasuk suara anggota tetap; dengan ketentuan bahwa, dalam keputusan-keputusan di bawah yang diambil dalam rangka Bab VI dan ayat 3 Pasal 52, pihak yang berselisih tidak ikut memberikan suara.⁶³

Kalimat pada ayat (3) yang tertulis “.....*including the concurring votes of the permanent members*” itulah yang mengacu pada hak-hak veto anggota tetap Dewan. Berdasarkan kalimat tersebut, Dewan tidak dapat mengambil keputusan yang menyangkut hal-hal yang bersifat non-prosedural jika tidak semua anggota tetap menyatakan persetujuannya, atau dengan kata lain jika ada anggota

⁶¹ *Charter of the UN and the State of the International Court of Justice*, (New York: UN Department of Public Information, tanpa tahun), hlm. 17. Publikasi ini memuat versi terakhir dari Piagam PBB. Tidak ada Amandemen lebih lanjut terhadap Piagam PBB dari versi ini.

⁶² Piagam PBB dan Statuta Mahkamah Internasional, (Jakarta : Kantor Penerangan PBB, tanpa tahun), hlm. 17-18.

⁶³ Seluruh Pasal dalam Bab VI berkaitan dan terletak di bawah judul “Tindakan-tindakan yang Berkaitan Dengan Ancaman-ancaman terhadap Perdamaian dan Tindakan Agresi”. Sedangkan Pasal 52 ayat (3) tertulis sebagai berikut : “DK akan memberikan dorongan untuk pengembangan penyelesaian secara damai atas pertikaian setempat melalui pengaturan-pengaturan atau badan-badan regional itu baik atas usaha Negara-negara yang bersangkutan maupun atas anjuran DK”.

tetap menyatakan persetujuannya, atau dengan kata lain jika ada anggota tetap yang memberikan suara menolak. Dalam prakteknya, ada tiga pengecualian yang mungkin terjadi terhadap peraturan tersebut.

Pengecualian yang pertama berkaitan dengan jenis suara. Dalam suatu diplomatik konferensi, dikenal terdapat tiga jenis suara yang dapat diberikan oleh anggota konferensi, yaitu : suara setuju (*affirmative vote*), suara menolak (*negative vote*), dan abstain (tidak memberikan suara).⁶⁴ Jika salah satu atau lebih anggota tetap Dewan abstain, maka anggota dianggap tidak memberikan suaranya (*present but not voting*) dan tidak akan dihitung dalam pengambilan keputusan, dan karenanya ia tidak mungkin dapat dianggap memberikan suara menolak atau melakukan veto (sama seperti ia juga tidak mungkin dapat dianggap memberikan suara setuju).

Pengecualian kedua berkaitan dengan pihak-pihak yang bertikai. Sesuai dengan kalimat pada ayat (3) yang tertulis “.....*in decisions under chapter Vi and under paragraph 3 of Article 52, a party to dispute shall abstain from voting,*’ maka tidak satu anggota PBB pun yang sedang dalam keadaan bertikai (dan pertikaianya dapat digolongkan sebagai pertikaian yang dimaksud dalam Bab VI Piagam dan atau Pasal 52 ayat (3)), dan pertikaian tersebut sedang dalam proses pengambilan keputusan di DK. Diperbolehkan untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan di DK. Diperbolehkan untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan, tanpa kecuali. Dengan demikian anggota tetap Dewan

⁶⁴ Ketiga jenis suara ini pada kelanjutannya akan berkaitan erat dengan jargon yang sangat umum dalam proses pengambilan keputusan dalam suatu konferensi, yaitu “present and voting (hadir dan memberi suara)”. Untuk telaah lebih mendalam mengenai jargon tersebut dan contoh penerapan praktisnya dalam suatu proses diplomasi, konferensi, lihat Kaufmann, *Conference Diplomacy: An Introducting Analysis* (2nd Edition), (New York: Ocean Publications, 1979), hlm. 37.

yang sedang bertikai dan pertikaiannya sedang dalam proses pengambilan keputusan di dalam Dewan tidak diizinkan untuk memberikan suaranya. Anggota tetap tersebut dianggap tidak hadir (not present) dalam pemungutan suara, dan karenanya ia juga tidak dimungkinkan untuk melakukan pemberian suara (not voting).

Pengecualian ketiga berkaitan dengan kehadiran secara fisik. Ketidakhadiran perwakilan salah satu atau lebih anggota tetap Dewan akan menjadikan negara yang diwakilinya tidak memberikan suara, baik setuju maupun menolak. Dan karenanya anggota tetap tidak akan diikutsertakan dalam penghitungan suara.⁶⁵ Resolusi-resolusi tersebut dapat dicapai Dewan karena tidak satu pun anggota tetap Dewan melakukan veto. Hal tersebut dimungkinkan karena perwakilan Uni Soviet tidak hadir dalam persidangan yang membahas masalah tersebut, berhubungan absennya Uni Soviet dari Dewan sejak awal 1950 sebagai bentuk boikot terhadap Dewan.

Kelemahan struktural dalam Dewan terjadi karena dikotomi berikut ini : Dalam Dewan, T5 diberikan kekuasaan tanpa tanggung jawab; D10 diberikan tanggung jawab tanpa kekuasaan. Fakta ini mungkin tampak menjadi kesimpulan mentah. Tapi pengalaman tahun-tahun belakangan menunjukkan bahwa tengah tumbuh ketidaknyamanan di antara anggota PBB karena negara-negara yang dipilih sebagai Dewan Keamanan telah ditepiskan dari proses penentuan

⁶⁵ Salah satu kasus yang paling menonjol berkaitan dengan pengecualian ketiga ini adalah mengenai resolusi-resolusi Dewan tentang kasus Korea. Keputusan DK untuk meloloskan resolusi rancangan Amerika pada tanggal 25 dan 27 Juli 1950. (yang isinya bahwa PBB meminta Korea Utara untuk menarik mundur pasukannya dari wilayah Korea Selatan).

keputusan atas isu-isu tertentu dan yang paling mencolok mata adalah keputusan terhadap masalah Irak.⁶⁶

Paradoks terbesar tentang DK PBB adalah, kelemahan struktural ini mencuat ke permukaan sepanjang fase sejarahnya ketika ia menjadi lebih aktif dan, seringkali lebih efektif: pada 1990-an. Sejak pembentukannya di tahun 1945 hingga akhir Perang Dingin, DK PBB berada dalam keadaan yang hampir saja mati, dilumpuhkan oleh dinamika-dinamika Perang Dingin. Veto yang berseberangan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet mencegah tindakan efektif dalam bentuk apapun, kecuali sedikit pada pelaksanaan Operasi Penjaga Perdamaian melalui kesepakatan bersama. Kedua propaganda itu terbiasa menggunakan vetonya dalam perang propaganda mereka. Posisi secara berurutan dari 15 anggota T5 anggota (T5 dan D10) dalam Perang Dingin akan menentukan peran mereka dalam teater politik ini. Tidak ada divisi dalam T5/D10 pada saat itu karena T5 telah terbagi.⁶⁷

Tapi capaian besar kerjasama baru T5 adalah capaian pada Perang Teluk 1991. Pengabsahan Dewan Keamanan pada tujuan-tujuan koalisi adalah alasan utama bagi respons yang tersatukan dan kuat dari komunitas internasional terhadap invasi Irak ke Kuwait. Meminjam kata-kata Presiden Bush, “tatanan dunia baru” (*new world order*) segera muncul.⁶⁸

Fokus eksklusif pada kepentingan nasional jangka pendek dari anggota-anggota DK PBB tanpa adanya perhatian pada kepentingan komunitas internasional menyebabkan respon-respon positif Dewan terhadap beberapa pertikaian membawa malapetaka. Tragedi institusional episode-episode ini terjadi

⁶⁶ Kishore Mahbubani, *Op Cit*, hlm. 264.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 265.

karena tidak ada satu pun upaya yang dibuat apakah oleh anggota DK PBB untuk menyediakan penyelidikan obyektif pada sebab-sebab kegagalan atau pun oleh negara anggota PBB lainnya untuk meminta pertanggungjawaban DK PBB atas tindakan-tindakannya. Sebagai dampaknya, kesempatan berharga untuk mempelajari pelajaran-pelajaran dari bencana-bencana ini telah hilang.

Penggunaan sistem veto sejak awal pembentukannya memang digunakan untuk melindungi kepentingan para pendiri PBB, dimana hal tersebut hanya diperuntukan bagi negara-negara yang memenangkan Perang Dunia II (A. Mohammed, 2003). Pada saat pendiriannya di tahun 1948, telah ditentukan bahwa perwakilan dari Inggris, Cina, Uni Soviet, Amerika Serikat dan Perancis akan menjadi anggota tetap Dewan Keamanan yang kemudian hak veto tersebut melekat padanya berdasarkan Pasal 27 Piagam PBB.⁶⁹

Hingga saat ini, problematika hak veto selalu membayangi legitimasi dari Dewan Keamanan PBB. Dengan “mengantongi” hak veto, maka anggota tetap setiap saat dapat mempengaruhi terjadinya perubahan substansi secara besar-besaran dari suatu resolusi. Bahkan, hak veto mampu mengancam terbitnya resolusi yang dianggap tidak menguntungkan negara maupun sekutunya. Sebagai contoh, Amerika Serikat telah menggunakan hak vetonya lebih dari anggota tetap lainnya sejak tahun 1972, khususnya terhadap resolusi yang ditujukan bagi Israel. Terlebih lagi sejak 26 Juli 2002, negar adidaya tersebut mengumandangkan doktrin Negroponte, dimana menyatakan bahwa Amerika Serikat akan selalu siap

⁶⁹ Pan Mohamad Faiz, “Hak Veto, Dewan Keamanan dan Indonesia dalam <http://www.vanillamist.com> diakses 10 Mei 2008.

menentang setiap resolusi Dewan Keamanan yang berusaha untuk menghukum Israel. Inilah salah satu kesalahan fatal dari penyalahgunaan sistem hak veto.⁷⁰

Di sisi lain, para perwakilan negara-negara di PBB juga acapkali mengungkapkan bahwa di antara anggota tetap selalu saling mengancam untuk menggunakan hak veto-nya dalam suatu forum konsultasi tertutup agar kepentingan mereka masing-masing dapat terpenuhi tanpa sama sekali mempedulikan ada tidaknya anggota tidak tetap lainnya. Praktek inilah yang biasa disebut dengan istilah “closet veto” (Celline Nahory, 2004).⁷¹

Sejak pertengahan 90-an, the Non-Aligned Movement telah berulang kali menegaskan ketidaksetujuannya terhadap penggunaan hak veto, sebab hal itu sama saja memberikan jaminan atau eksklusifitas dan dominasi peran negara anggota tetap Dewan Keamanan. Walaupun anggota tetap mengakui bahwa hak veto seharusnya merupakan upaya terakhir, tetapi faktanya mereka menggunakan hak veto tersembunyi secara berulang kali. Penyalahgunaan hak istimewa tersebut pada akhirnya justru menimbulkan kekacauan sistem di dalam tubuh Dewan Keamanan, membuat semakin tidak demokratis, jauh dari arti legitimasi, dan seringkali efektivitasnya dirasakan sangat menyedihkan.⁷²

2.2. Alasan Secara Yuridis Penggunaan Hak Veto

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

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

“Keputusan-keputusan DK 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”. 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 keraguan apakah suatu kasus termasuk perkara prosedural atau non prosedural, maka masalah tersebut menjadi masalah non prosedural.⁷³

Jika kita cermati, maka kewenangan anggota tetap DK PBB 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 DK PBB adalah sehubungan dengan dibebankannya tanggung jawab yang berat kepada kelima negara anggota tetap tersebut dalam memelihara perdamaian dan

⁷³ Sri Setianingsih Suwardi, *loc. Cit.*, hlm. 293.

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 DK memiliki kekuatan yang memadai, dalam prakteknya telah menyimpang dari maksud semula. Ternyata penggunaan hak veto oleh kelima negara anggota tetap DK, terutama AS telah digunakan dengan tidak ada batasnya. Lihatlah praktek penggunaan hak veto selama ini, yang telah digunakan sebanyak 261 kali, sebagian besar diantaranya (123 kali) oleh Uni Sovyet/Rusia sampai pertengahan dasawarsa 1990 an. Sebagian besar diantaranya (59 dan 43) digunakan untuk mencegah anggota baru dan pencalonan Sekretaris Jenderal. Dalam 5 tahun belakangan ini, AS tercatat sebagai negara yang paling sering menggunakan hak veto (10 kali)⁷⁴. Dengan demikian semakin mempertegas bahwa konsepsi hak veto menempatkan kelima negara anggota tetap DK PBB memiliki kedaulatan 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*).

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 pembeda secara yuridis terhadap

⁷⁴ Kusnanto Anggoro, *Prioritas dan Strategi Indonesia di DK PBB*, Kompas, 30 Januari 2007, hlm. 5.

penggunaan hak veto, selain dalam Piagam PBB juga tidak ada ketentuan secara eksplisit.