



SERVANDA

Jurnal Ilmiah Hukum

Volume 2, No.4, Januari 2007

ISSN 1907-162030

Ernest Runtukahu, SH., MH
PELAKSANAAN KEPUTUSAN FORUM LUAR NEGERI DI INDONESIA

Cornelis Djelfie Massie, SH., MH.
LEGALITAS DEWAN KEAMANAN PBB
DALAM MENENGAHI SENGKETA INTERNASIONAL

Soeharno, SH., MH
PENEGAKAN HUKUM DI BIDANG PERPAJAKAN
DALAM PERADILAN PIDANA

Marcel R. Maramis, SH., MH
PRODUCT LIABILITY DAN PERSOALAN TANGGUNG JAWAB
PIDANA

Emma Valentine T. SENEWE, SH.MH
KAJIAN TERHADAP KETERKAITAN HUKUM HUMANITER DAN
HUKUM HAM INTERNASIONAL

Rianto Maluegha, SH.MH
FUNGSI KEBENARAN DAN KEADILAN DALAM PUTUSAN HAKIM

Cornelius Tangkere, SH., MH
TINJAUAN HUKUM DALAM PRAKTEK BAYI TABUNG DI INDONESIA

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS KATOLIK DE LA SALLE MANADO

Konteks Perubahan
III, Juni-Juli 1998,

, Bandung.

itea, Bogor.

ita, Jakarta.

ahun 2000 Tentang
o. 126, TLN 3984.
nberantasan Tindak
o. 4150.

8 wajib pajak”.

LEGALITAS DEWAN KEAMANAN PBB DALAM MENENGAHI SENGKETA INTERNASIONAL

Oleh : Cornelis Djelfie Massie, SH., MH

ABSTRAK

Suatu kenyataan yang tidak dapat dihindarkan bahwa dalam kehidupan masyarakat internasional dewasa ini, negara dalam interaksinya dengan negara lain tidak luput dari konflik. Konflik atau sengketa dalam tingkat kecil dapat berakibat putusya hubungan diplomatik antara para pihak; sedangkan konflik yang mengarah pada tingkat yang serius dapat berakibat pada selain putusya hubungan diplomatik antara para pihak, juga berakibat pada tindakan kekerasan bersenjata atau perang. Dalam rangka penyelesaian sengketa diantara negara, PBB sebagai organisasi internasional terbesar di dunia melalui Dewan Keamanan memiliki kewajiban untuk menyelesaikan sengketa berdasarkan hukum internasional. Hal ini secara jelas tercantum di dalam Piagam PBB yang didalamnya tersirat legalitas yang memberikan peran kepada Dewan Keamanan untuk menengahi sengketa internasional. Dengan perkataan lain kewenangan menjalankan tugas pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional diletakkan pada salah satu organ utama PBB yakni Dewan Keamanan atau *Security Council*.

Kata kunci ; Legalitas, Dewan Keamanan PBB, Sengketa Internasional

I. PENDAHULUAN

Latar-belakang Masalah

Konflik antara negara sebagaimana dikemukakan di atas secara global terjadi di beberapa bagian dunia tertentu yang hingga kini belum terselesaikan misalnya konflik Arab-Israel, konflik di semenanjung Korea yakni Korea Utara dan Korea Selatan, konflik dibekas negara Yugoslavia, konflik di benua Amerika seperti antara

Peru-Ekuador (pecah awal tahun 1995). Jika kita mengikuti perkembangan situasi internasional tersebut maka konflik itu jelas memerlukan penyelesaian baik secara politik maupun hukum internasional.

Secara politis penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui upaya mediasi dan negosiasi para pihak walaupun upaya tersebut pada akhirnya memiliki konsekuensi hukum. Hukum Internasional menegaskan bahwa apabila terjadi sengketa antara negara-negara, maka upaya pertama yang harus ditempuh

adalah melalui penyelesaian secara damai. Penyelesaian damai dapat ditempuh melalui pengadilan (*adjudicatory*) atau diluar pengadilan (*non adjudicatory*) dan kalau tidak berhasil penyelesaian damai tersebut baru dipakai cara penyelesaian dengan kekerasan berupa perang atau tindakan bersenjata bukan perang seperti retorsi, reprisal, blokade damai dan intervensi.

Jika dilihat peranannya, terlepas dari faktor keberhasilan dan kegagalannya di zaman Perang Dunia I, Perang Dunia II serta beberapa peristiwa sengketa internasional, maka sebagai organisasi internasional terbesar di dunia patutlah diakui bahwa Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui peranan Dewan Keamanan diharapkan memiliki kewibawaan dan kemampuan karena organisasi dunia ini berpengalaman di dalam mencari upaya penyelesaian terhadap sengketa-sengketa antara negara.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar-belakang di atas, maka persoalan yang kiranya diangkat dalam tulisan ini dibatasi pada rumusan masalah :

1. Bagaimanakah kedudukan hukum PBB sehingga memiliki kapasitas untuk menengahi konflik antara negara?
2. Bagaimanakah legalitas hukum PBB melalui peran Dewan Keamanan dalam penyelesaian sengketa antara negara ?

II. PEMBAHASAN

Kedudukan Hukum PBB

Di dalam studi hukum internasional, organisasi internasional seperti PBB dikategorikan sebagai salah satu subyek hukum internasional. Menurut Mochtar Kusumaatmadja,

kedudukan organisasi internasional sebagai subyek hukum internasional sudah tidak diragukan lagi.¹ Dengan kata lain organisasi internasional diakui mempunyai hak-hak dan kewajiban internasional serta mempunyai kapasitas untuk mengajukan tuntutan internasional. Seperti diketahui bahwa organisasi internasional itu terbagi atas organisasi internasional privat dan organisasi internasional publik. Yang dimaksud dengan organisasi Internasional privat adalah organisasi yang anggotanya bukan negara. Sedangkan organisasi internasional publik adalah organisasi yang beranggotakan negara. Menurut Mohd. Burhan Tsani, adalah sulit untuk memberikan definisi mengenai organisasi internasional publik yang bisa diterima secara universal. Untuk memberikan definisi perlu ditempuh melalui penyajian ciri karakteristik organisasi internasional sebagai berikut:²

1. Organisasi internasional merupakan organisasi permanen yang dibentuk untuk melaksanakan serangkaian fungsi yang berkesinambungan;
2. Organisasi internasional dibentuk atas dasar perjanjian internasional yang biasanya memuat: tujuan, struktur dan tata kerja organisasi ;
3. Organisasi internasional mempunyai tujuan dan fungsi yang pasti;
4. Keanggotaan organisasi internasional adalah bersifat sukarela ;
5. Organisasi internasional mempunyai organ konperensi perwakilan konsultatif yang luas, seperti organ pleno dan badan subsider;
6. Organisasi internasional mempunyai sekretariat tetap ;
7. Organisasi internasional dibentuk

¹. Mochtar Kusumaatmadja, Pengantar Hukum Internasional, Buku I bagian Umum, Bina Cipta, Bandung, 1982, hal. 96.

² Mohd. Burhan Tsani, Hukum dan Hubungan Internasional- Liberty, Yogyakarta, 1990, hal. 97.

menurut hukum internasional.

Jadi sebagai organisasi internasional publik dalam lingkup subyek hukum internasional, PBB yang beranggotakan negara-negara memenuhi kriteria seperti yang tercantum pada ciri-ciri karakteristik organisasi internasional di atas dalam arti PBB diakui statusnya di dalam hukum internasional. Lebih lanjut, pengakuan atas status PBB dan organ-organnya di dalam hukum internasional terlihat pada Advisory Opinion Mahkamah Internasional untuk mengajukan klaim ganti rugi terhadap pemerintah de-jure atau de-facto yang bertanggung jawab. Dalam memberikan pendapatnya Mahkamah Internasional menguji kedudukan (Status PBB) menurut hukum Internasional dan menyatakan dalam kesimpulannya bahwa :

"In the opinion of the Court, the Organization was intended to exercise and enjoy, and is in fact exercising and enjoying functions and rights which can only be explained on the basis of the possession of a large measure of a international plane Accordingly, the Court has come to the conclusion that the Organization is an international person. That is not the same thing as saying that it is a State, which it certainly is not, or that its legal personality and rights and duties are the same as those of a state. Still less is it the same thing as saying that it is "a super -State," Whatever that all expression may mean. It does not even imply that all its rights and duties must be upon the international plane, any more than all the rights and duties must be upon the international plane, any more than all the rights and duties of a State must be upon that plane. What is does mean is that it is a subject of international law and capable of the prossesing international rights and duties, and that it has capacity to maintain its rights by bringing international claims"

Dengan pendapat Mahkamah Internasional yang dinyatakan dalam Advisory Opinion di atas kedudukan PBB dan organisasi serupa yaitu Badan-badan Khusus (*Specialized Agencies*) PBB

sebagai subjek hukum menurut hukum International tidak usaha diragukan lagi.³ Organisasi PBB yang diciptakan melalui Piagam PBB bukan suatu " *Super state*" atau suatu usaha pemerintahan dunia tetapi organisasi ini merupakan suatu sistem keamanan kolektif yang penting. Organisasi ini merupakan tidak memiliki kompetensi dalam masalah-masalah yang berada dalam yuridiksi domestik suatu negara.

Kegagalan Liga Bangsa-bangsa mencegah Perang Dunia II tidak melenyapkan keyakinan bahwa hanya oleh suatu bentuk organisasi-organisasi publik negara-negara dapat tercapai suatu sistem keamanan kolektif yang dapat melindungi masyarakat Internasional dari bencana perang. Negara-negara sekutu pada tahun 1941 menamakannya " *The United Nations*" dan pada tahun 1943 Deklarasi Moskow mengakui " perlunya mendirikan suatu organisasi internasional publik yang dapat bekerja dalam waktu segera, yang didasarkan atas prinsip persamaan kedaulatan dari seluruh negara yang cinta damai, besar maupun kecil untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional". Formulasi suatu rencana pasti bagi sebuah organisasi diperbarui dalam beberapa tahap yaitu di Teheran tahun 1943, di Dumbarton Oaks tahun 1944, di Yalta tahun 1945 dan akhirnya dalam konperensi San Fransisco tahun 1945 dimana 50 pemerintah, dengan dasar proposal Dumbarton Oaks yang dipersiapkan oleh 4 negara sponsor yaitu Amerika Serikat, Cina Inggris, Perancis dan Uni soviet secara bersama-sama menyusun Piagam PBB dinyatakan berlaku pada tanggal 24 Oktober 1945.

Piagam PBB itu sudah tentu merupakan suatu perjanjian Multilateral yang menetapkan atau menyatakan kembali hak dan kewajiban negara - negara penandatanganan. Piagam PBB juga merupakan konstitusi dasar PBB dan karenanya memiliki suatu hakikat karakter

³ Ibid, hal. 96

dinamis yang berbeda dengan perjanjian multilateral biasa.⁴

Prinsip dan Tujuan PBB untuk Perdamaian

Prinsip dan tujuan PBB tercantum di dalam Pembukaan (*preamble*) serta pasal-pasal dalam Piagam PBB. Pembukaan Piagam PBB yang merupakan suatu pernyataan luhur bangsa-bangsa adalah dasar dalam pembentukan organisasi ini yang sebelumnya telah dipikirkan oleh para negarawan pencetus pemrakarsa organisasi. Pernyataan yang menjadi dasar tersebut telah menjadi tekad bangsa-bangsa bahwa mereka benci akan perang, penindasan dan perkosaan terhadap hak-hak azasi manusia. Selanjutnya mereka berjanji untuk menegakkan perdamaian dan ketenteraman dalam pergaulan bangsa-bangsa sambil mempertahankan kebebasan dan perikemanusiaan disegala lapangan hidup.

Tujuan PBB termuat di dalam Pasal 1 Piagam PBB yang menyatakan sebagai berikut:

1. Menjamin keamanan dan perdamaian dunia dan mengadakan alat perlengkapan kolektif untuk menghindari adanya agresi dan gangguan keamanan dan menciptakan perdamaian berdasarkan kepada prinsip-prinsip keadilan serta berdasarkan hukum internasional serta mengatur dan menerbitkan adanya persengketaan internasional.
2. Meningkatkan persahabatan antara bangsa-bangsa berdasarkan penghormatan atas prinsip-prinsip persamaan hak dan hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat dan mengambil langkah yang perlu guna menjamin perdamaian umum.
3. Meningkatkan kerjasama internasional untuk memecahkan

masalah-masalah internasional dibidang ekonomi, sosial, cultural dan kemanusiaan serta menjunjung tinggi hak-hak azasi manusia dan kebebasan dasar tanpa mengenal perbedaan rasa, kelamin, bahasa dan agama.

4. Menyatukan tindakan bagi semua negara secara harmonis didalam mencapai tujuan bersama.

Sedangkan untuk mencapai tujuan tersebut negara-negara anggota mendasarkan kepada prinsip-prinsip yang tercantum dalam pasal 2 Piagam PBB yang menyatakan sebagai berikut :

1. Organisasi mendasarkan diri kepada prinsip kesamaan kedaulatan untuk semua anggota.
2. Untuk menjamin hak-hak dan kepentingan para anggota akan dengan sukarela mentaati kewajiban-kewajiban yang tercantum di dalam Piagam PBB.
3. Anggota-anggota PBB harus menyelesaikan sengketa internasional mereka secara damai sebegitu rupa sehingga perdamaian dan keamanan internasional maupun keadilan tidak terancam.
4. Setiap anggota akan mengusahakan tidak menggunakan kekuatan senjata didalam wilayahnya, dan didalam perjuangan kemerdekaan semua dilakukan secara damai sesuai Piagam PBB.
5. Setiap negara anggota akan membantu tindakan-tindakan PBB sesuai Piagam dan tidak akan membantu negara-negara yang ditindak oleh PBB untuk menjaga perdamaian.

Adapun Organ-organ PBB terdiri dari Organ Utama (*Main Organ*) dan Badan-badan Khusus (*Specialized Agencies*).

Organ-organ Utama (*Main Organ*) adalah sebagai berikut:

1. Majelis Umum (*General Assembly*). Majelis Umum dibantu oleh tujuh Komite Utama untuk melaksanakan tugas-tugasnya yaitu :

⁴ D.w. Bowet, Hukum Organisasi Internasional, Sinar Grafika, Jakarta, 1992, hal.31.

- Komite Politik dan Keamanan termasuk soal-soal Persenjataan.
 - Komite khusus untuk Politik.
 - Komite Ekonomi dan Keuangan.
 - Komite Sosial, Kemanusiaan dan Kebudayaan.
 - Komite Dekolonisasi.
 - Komite Administrasi dan Keuangan.
 - Komite Hukum.
2. Dewan Keamanan (*Security Council*).
 3. Dewan Ekonomi dan Sosial (*Economic and Social Council*)
 4. Dewan Perwalian (*Trusteeship Council*).
 5. Mahkamah Pengadilan Internasional (*International Court of Justice*).
 6. Sekretariat (*Secretariate*).

Sedangkan Badan-badan khusus (*Specialized Agencies*) yang membantu tugas-tugas Organ utama PBB, sebagai berikut⁵

1. Komite yang membantu Majelis Umum :

Komite Prosedur, Pengadilan Administratif, Komisi Perlucutan Senjata (*Disarmament Commission*) yang bekerjasama dengan Dewan Keamanan, IAEA (*International Atomic Energy Agency*) dengan mendengar Dewan Keamanan dan Dewan Ekonomi dan Sosial), Pasukan PBB UNEF (*UN Emergency Force*), Badan Penampung Pengungsi dari Pelestina, UNCTAD (*UN Conference on Trade and Development*), UNICEF (*UN International Children Education Fund*), Kantor Komisariat Tinggi PBB untuk Urusan Pengungsi bekerjasama dengan Dewan Ekonomi dan Sosial, FAO (*Food Agricultural Organization*) dalam naungan Dewan Ekonomi dan Sosial, UNDP (*UN Development Programme*), UNIDO (*UN Industrial Development Organization*), UNITAR (*Un Institute for Training*

and Research), UNEP (*UN Environment Programme*), UNU (*UN University*), ILO (*International Labour Organization*),

2. Badan-badan khusus di bawah Dewan Ekonomi dan Sosial yaitu :

ILO (*International Labour Organisation*), UNESCO (*UN Educational Scientific Organization*), WHO (*World Health Organization*), IBRD (*International Bank for Recontruction Development*) / World Bank, IMF (*International Monetary Fund*), GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), ICAO (*International Civil Aviation Organization*), UPU, ITU, WMO, IMO, Komisi-komisi Ekonomi buat wilayah-wilayah tertentu (Regional Economic Commission for Asia and Far East) Bangkok, Komite Administrasi Pengkoordinasian Kerja sama dengan Sekretariat dan IAEA, Badan konsultasi antara badan-badan khusus untuk menyusun program perkembangan dan pembangunan (kerjasama dengan Sekretariat) dan IAEA, Komisi-komisi Hak-hak Azasi Manusia, Kedudukan Wanita, Statistik, Penduduk, Kemasyarakatan, Obat bius dan Perdagangan Intemasional.

Keanggotaan dan Prosedur di Dewan Keamanan

Pasal 23 Piagam PBB menyatakan bahwa Dewan Keamanan terdiri dari 15 anggota dimana 5 diantaranya merupakan anggota tetap yaitu Cina, Perancis, Uni Soviet, Inggris dan Amerika Serikat. Kelima anggota tetap ini menikmati status luar biasa (eksepsional) tidak hanya berdasarkan atas kepermanennya saja akan tetapi juga oleh alasan-alasan hak suara khusus karena memiliki hak "veto". Alasan sah bagi status luar biasa untuk lima anggota tetap ini, menurut JESSUP terletak dalam "*inescapable fact of differentials*". Dasar pikiran yang melandasinya yaitu bahwa pada anggota-anggota inilah dibebankan tanggung jawab

⁵ M. Hutauruk, PBB Perserikatan Bangsa-Bangsa, Erlangga, Jakarta, 1984.

terberat untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional. Oleh karena itu kepada mereka diberikan hak suara final dan menentukan dalam menuliskan tentang dimana tanggung jawab itu harus dilaksanakan. Asumsi yang dibuat tahun 1945 bahwa kelima negara tersebut merupakan "negara-negara terbesar". Pencantuman mereka dalam Piagam PBB sesungguhnya menggambarkan suatu "elemen Statis" karena tidak selamanya diterima suatu pendapat bahwa kelima anggota ini dipandang sebagai negara-negara terbesar "*great powers*" tidak dipikirkan bahwa masalah-masalah akan timbul jika terjadi suatu pergeseran kekuatan.

Kesepuluh anggota Dewan Keamanan lainnya merupakan anggota tidak tetap, Anggota tidak tetap dipilih untuk masa jabatan dua tahun melalui Majelis Umum dalam hal ini tidak secepatnya dipilih kembali untuk periode berikutnya. Agar terjamin suatu kontinuitas, pemilihan itu dilakukan secara bergilir. Setiap tahun dipilih lima anggota melalui 2/3 mayoritas pemilih. Mengenai kriteria pemilihan anggota tidak tetap ditentukan oleh pasal 23 Piagam PBB yaitu dalam rangka pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional atau tujuan-tujuan lain organisasi. Anggota tidak tetap dipilih berdasarkan pembagian geografis yang adil.

Alokasi kursi dan resolusi Majelis Umum No. 1991 (XVIII) A, bahwa dari sepuluh kursi yang tersedia saat ini harus dibagi menurut formasi berikut :

1. Afro Asia 5 kursi ;
2. Eropa Timor 1 kursi;
3. Amerika Latin 2 kursi ;
4. Eropa Barat dan lainnya 2 kursi;

Mengenai prosedur pemungutan suara dalam Dewan Keamanan PBB ditentukan berdasarkan Pasal 27 Piagam PBB yang menyatakan bahwa : Setiap anggota Dewan Keamanan memiliki satu suara. Keputusan-keputusan Dewan Keamanan mengenai masalah-masalah

prosedural harus ditetapkan dengan suara setuju 9 anggota. Keputusan-keputusan Dewan Keamanan mengenai ha-hal lainnya diputuskan melalui suara setuju 9 anggota termasuk suara bulat dari anggota-anggota tetap dengan ketentuan bahwa pihak yang bersengketa tidak diperkenankan untuk memberikan suara (Bab VI Pasal 52 ayat 3 Piagam PBB). Prosedur pemungutan suara menurut Pasal 27 tersebut terdapat perbedaan yaitu antar ayat 2 dan ayat 3. Perbedaan prosedur, terletak pada perkataan " masalah prosedural "dan" semua permasalahan lain". Dalam hal ini tidak terdapat penjelasan rinci tentang masalah tersebut apabila kedua perkataan ini kita bandingkan dengan penjelasan mengenai "masalah-masalah penting" yang tercantum dalam Pasal 18 Piagam PBB yang mencakup prosedur pemungutan suara dalam Majelis Umum PBB. Dengan demikian Dewan Keamanan dihadapkan pada persoalan untuk memutuskan kategori mana suatu keputusan tertentu harus dimasukkan.

Dalam Praktek beberapa masalah tertentu ditetapkan sebagai masalah prosedural. Akan tetapi jika timbul perbedaan pendapat tentang masalah prosedural ini, para anggota tetap menyandarkan kepada pernyataan empat negara sponsor di San Fransisco (Amerika Serikat, Cina, Inggris dan Uni Soviet) yang menyatakan:

- (1) Menurut pendapat para delegasi pemerintah-pemerintah sponsor, rancangan Piagam PBB itu berisi suatu petunjuk pelaksanaan prosedur-prosedur pemungutan suara pada fungsi-fungsi Dewan keamanan.
- (2) Dalam hal ini, tidak akan mungkin terjadi dimasa mendatang suatu masalah yang sangat penting mengenai apakah suatu keputusan yang dibuat akan diterapkan pemungutan suara. namun jika timbul masalah demikian, keputusan yang berkenaan dengan masalah pendahuluan (*preliminary questions*) yaitu apakah suatu

masalah termasuk hal prosedural atau bukan, harus ditetapkan melalui suara 7 anggota Dewan Keamanan, termasuk suara bulat dari para anggota tetap. Mengenai keputusan *preliminary questions* ini Uni Soviet pernah berkeras agar dilakukan tanpa pemungutan suara prosedural. Uni Soviet mempergunakan "Veto" untuk mempertahankan/ menentukan bahwa masalah- masalah utama / pokok tidak ada suatu masalah yang dianggap sebagai masalah prosedural apabila bertentangan dengan kehendak salah satu anggota tetap. Dengan demikian jalan pemungutan suara mengenai *preliminary questions* hanya dilakukan jika Piagam PBB tidak memberikan petunjuk tentang hakikat masalah tersebut. Pada kenyataannya Bab IV, V, X dan XI, memakai judul "prosedur" untuk pasal-pasal yang berbeda, dan ini bersamaan dengan penerapan ketentuan- ketentuan penafsiran perjanjian yang dipakai termasuk analogi, seringkali memberikan jawaban tanpa harus dilakukan pemungutan suara untuk masalah pendahuluan.

Cara untuk menghilangkan veto adalah menyerahkan kepada ketua Dewan Keamanan untuk menentukan apakah suatu masalah termasuk prosedural atau bukan. Menurut ketentuan 30 *Rules of Procedures*, aturan itu berlaku jika 9 anggota mendukungnya. Karenanya tidak ada kesempatan menggunakan hak veto. Akan tetapi ada Pelaksanaannya bergantung pada kecerdikan dan kejujuran delegasi yang duduk dikursi pimpinan Dewan Keamanan.

Dalam Pasal 23 ayat 3 ditentukan bahwa syarat suara bulat harus 9 anggota termasuk suara persetujuan anggota - anggota tetap. Dalam hal ini dimungkinkan kekuatan satu anggota tetap mencegah pengambilan keputusan yang didukung mayoritas Dewan dengan menggunakan hak veto. Anggota - anggota tetap dapat mempergunakan hak vetonya apabila

mereka menganggap bahwa kepentingan - kepentingan vital mereka terancam. Dalam beberapa kasus para anggota tetap memilih bersikap abstain dalam pemungutan suara dari pada memberikan suara negatif yang akan menghalangi Dewan Keamanan mengambil suatu keputusan. Praktek abstain walaupun tidak dinyatakan dalam Pasal 27 Piagam, umumnya telah diterima dan sekarang ini harus dipandang sebagai suatu interpretasi yang valid secara konstitusional. Suatu masalah yang rumit timbul apabila keputusan diambil dengan tidak hadirnya anggota tetap. Kasus yang terjadi dimana Dewan Keamanan mengambil suatu keputusan mengenai masalah prosedural dengan tidak hadirnya anggota tetap (Uni Soviet) misalnya keputusan tanggal 25 dan 27 Juni 1956 yang menetapkan adanya pelanggaran perdamaian di Korea dan mengusulkan negara-negara anggota untuk mengangkat senjata membantu Korea Selatan. Ini diambil tanpa kehadiran Uni Soviet yang kemudian menjadikan keputusan itu tidak sah. Disini meskipun Uni Soviet melanggar Pasal 28 Piagam, yang menuntut "Selalu hadir setiap saat pada kursi Dewan Keamanan", ada beberapa kesulitan dalam menyatakan bahwa pelanggaran ini atau preseden-preseden abstain dan bentuk ketidakhadiran pada pemungutan suara prosedural, mensahkan pengambilan keputusan. Jika anggota tetap menyatakan abstain dari penggunaan veto dapat dikatakan terjadi suatu persetujuan secara diam-diam terhadap kehendak mayoritas, akan tetapi hal ini tidak dapat diterapkan apabila anggota itu sama sekali tidak hadir. Pasal 27 ayat 3 Piagam PBB tidak memuat ketentuan yang menentukan abstain sebagai suatu kaharusan. Selanjutnya dikatakan bahwa dalam keputusan- keputusan berdasarkan Bab VI dan Pasal 52 ayat 3 Piagam, pihak yang bersengketa tidak diperkenankan memberikan suara. Ini merupakan suatu pernyataan kembali prinsip umum hukum "*Nemo Judex in Sua Causa*" meskipun batasan" persengketaan" diuraikan menurut ketentuan-ketentuan khusus. Masalah penentuan eksistensi suatu "ancaman"

terhadap perdamaian, pelanggaran terhadap perdamaian atau tindakan agresi" menurut Pasal 39 Bab VII, namun dalam masalah yang vital ini, tidak dapat menggunakan veto untuk menghalangi keputusan bahwa dirinya (atau suatu negara lain yang didukungnya) dinyatakan bersalah melakukan agresi.

Fungsi dan Kewenangan Dewan Keamanan Dalam Penyelesaian Sengketa Internasional

Mengenai fungsi dan kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 24 - Pasal 26 Piagam PBB. Di dalam memberikan tanggung jawab kepada Dewan Keamanan untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional, para anggota PBB bersepakat bahwa Dewan bertindak atas nama mereka. Karenanya Dewan Keamanan bertindak sebagai wakil seluruh anggota PBB dan tidak terbebas dari kehendak mereka. Selanjutnya Dewan Keamanan terikat oleh tujuan - tujuan dari prinsip - prinsip Piagam PBB, sehingga Dewan Keamanan tidak dapat bertindak sewenang-wenang dan tidak terkekang oleh pembatasan-pembatasan. Pada saat yang sama apabila Dewan Keamanan bertindak dalam batas kewenangannya (*Intervires*), anggota-anggota PBB terikat oleh tindakannya dan menurut Pasal 25 Piagam, mereka setuju menerima dan melaksanakan keputusan-keputusan Dewan Keamanan sesuai dengan Piagam. Jadi fungsi utama Dewan Keamanan ialah memelihara perdamaian dan keamanan internasional. Untuk melaksanakan fungsi Dewan Keamanan dilakukan dengan dua cara yaitu:

Pertama, Penyelesaian secara damai sengketa-sengketa internasional yang dipandang mengancam perdamaian dan keamanan internasional dan

Kedua, jika cara pertama dianggap gagal atau tidak memadai maka dilakukan dengan tindakan pemaksaan.

Penyelesaian Sengketa secara Damai

Dalam kaitan dengan penyelesaian sengketa secara damai, Bab IV Piagam PBB mengemukakan bahwa banyak cara yang dapat membantu Dewan Keamanan. Seperti dijelaskan pada Pasal 33 Piagam, metode - metode tradisional yang telah ada dalam hukum internasional dengan mana para pihak harus menggunakan terlebih dahulu cara - cara itu secara tepat. Selain itu cara-cara tersebut harus dilakukan Dewan Keamanan terhadap sengketa-sengketa yang dianggap mengancam perdamaian dan keamanan internasional (tidak seluruh sengketa). Yang mempunyai hak untuk mengajukan sengketa-sengketa itu kepada Dewan Keamanan ialah :

1. Majelis Umum (Pasal 11 dan 12 Piagam),
2. Sekretaris Jenderal (pasal 99 Piagam),
3. Negara-negara Anggota (Pasal 35 ayat 1 Piagam).

Piagam PBB juga sewaktu-waktu memberikan kesempatan kepada negara - negara yang bukan anggota PBB untuk mengajukan sengketa kepada Dewan Keamanan. Perlu diketahui bahwa negara-negara bukan anggota PBB jika mengajukan sengketa, juga terikat untuk menerima kewajiban-kewajiban penyelesaian secara damai yang diatur dalam Piagam PBB. Sengketa yang diajukan itu, tidak dengan begitu saja dimasukkan kedalam agenda Dewan Keamanan. Dewan Keamanan memutuskan sendiri melalui suara mayoritas 9 anggota (seperti dalam keputusan prosedural), apakah hal tersebut perlu dimasukkan atau tidak kedalam agenda tanpa melampaui batas wewenangnya. Ada kemungkinan bahwa Dewan Keamanan setelah mempertimbangkan masalah itu memutuskan bahwa sengketa itu tidak mempunyai sifat internasional, dengan kata lain hal ini berdasarkan atas klausula yurisdiksi domestik (Pasal 2 ayat 7 Piagam).

Demikian halnya juga, Dewan Keamanan sendirilah yang memutuskan apakah dan bilamana suatu persengketaan akan pemungutan suara. Apabila diputuskan adanya suatu sengketa (Pasal 32 Piagam), Dewan Keamanan mengundang para pihak untuk turut serta dalam perundingan (namun tanpa hak suara). Dewan boleh mengundang negara - negara anggota PBB (Pasal 31 Piagam) untuk turut serta dalam perundingan mengenai "suatu masalah" baik yang merupakan "sengketa" ataupun bukan sengketa, apabila Dewan Keamanan menganggap kepentingan suatu negara secara khusus terpengaruh.

Biasanya Dewan Keamanan tidak terpaku pada pernyataan - pernyataan para pihak, dalam hal ini Dewan Keamanan dapat melakukan penyelidikan sendiri mengenai masalah itu dengan suatu penyelidikan sendiri mengenai masalah itu dengan suatu penyelidikan berdasarkan Pasal 34 Piagam, dengan mempergunakan suatu organ subsider untuk tujuan tersebut. Apabila maksud penyelidikan seperti yang dinyatakan oleh Pasal 34 tersebut, maka Dewan Keamanan tidak diperkenankan untuk tidak mempergunakan kewenangan umum yang dimilikinya menurut Pasal 29 Piagam untuk membentuk badan - badan pembantu. Menurut Pasal 29 Piagam, pemungutan suara adalah prosedur, sedangkan menurut Pasal 34 Piagam PBB hal itu bukan prosedur; dan keputusan Dewan keamanan untuk menyelidikinya suatu persengketaan sebagaimana disepakati di San Fransisco harus dibuat hanya apabila disetujui oleh kelima anggota tetap. Tidak ada uraian kewajiban hukum Piagam PBB yang mengharuskan sesuatu negara tunduk pada keputusan Dewan Keamanan dalam hal pengizinan suatu komisi penyelidik memasuki wilayahnya. Memang tanpa memasuki wilayah negara, nilai/harga suatu komisi penyelidik akan sangat kurang dan dapat dikatakan bahwa suatu kewajiban demikian ada berdasarkan atas syarat - syarat umum Pasal 25 Piagam PBB.

Cara alternatif untuk memulai pemrosesan yaitu Dewan Keamanan dapat mengikuti cara menurut Pasal 33 ayat 2

Piagam, yaitu meminta para pihak untuk menggunakan cara - cara penyelesaian tradisional dengan menyerahkan pilihan cara khusus kepada kedua belah pihak, atau menurut Pasal 36 ayat 1 Piagam dimana Dewan Keamanan dapat mengusulkan suatu cara penyelesaian dengan mempertimbangkan bahwa "persengketaan-persengketaan hukum" akan diajukan oleh para pihak kepada International Court of Justice (Pasal 36 ayat 3 Piagam). Dewan Keamanan juga dapat bertindak lebih jauh dan menurut Pasal 37 ayat 2 Piagam menganjurkan tata cara yang aktual dari penyelesaian. Cara atau prosedur penyelesaian lain ditempuh dengan suatu fungsi "quasi-judicial" apabila persengketaan itu mempengaruhi hak - hak para pihak. Cara kerja seperti ini hanya dilakukan apabila sengketa itu Dewan Keamanan dianggap mengancam perdamaian dan keamanan internasional. Sebaliknya Dewan Keamanan menurut Pasal 38 Piagam, hanya dapat bertindak berdasarkan persetujuan semua pihak. Alternatif terakhir bagi Dewan Keamanan adalah membentuk "Machinery" penyelesaian dalam rangka PBB seperti komite Jasa - jasa baik (*Committee for Good Offices*) di Indonesia tahun 1947 atau modeator antara India dan Pakistan dalam sengketa Kasmhir; atau mengajukan kepada suatu organ yang telah ada seperti dilakukan Dewan Keamanan dalam mengajukan masalah Palestina kepada Majelis Umum PBB. Dalam kaitan dengan Bab VII Piagam, bahwa kewenangan Dewan Keamanan yaitu membuat "Rekomendasi". Hal ini tidak mengikat negara-negara kepada siapa rekomendasi itu ditujukan karena pasal 25 Piagam hanya berkaitan dengan "keputusan". Oleh karena itu rekomendasi Dewan Keamanan kepada para pihak dalam kasus sengketa *Corfu Ghennel* yang mereka ajukan sengketanya kepada *International Court of Justice*, oleh mayoritas hakim tidak dipandang sebagai suatu penciptaan kewajiban hukum yang diajukan kepada yurisdiksi Mahkamah Internasional.

Penyelesaian sengketa melalui Tindakan Pemaksaan

Atas nama PBB, Dewan Keamanan memiliki kewenangan berdasarkan Pasal 39 Piagam PBB untuk menentukan apakah ada suatu ancaman perdamaian, pelanggaran perdamaian atau tindakan agresi. Keputusan-keputusan Dewan Keamanan mengenai tindakan pemaksaan yang diambil, secara teoritis mengikat negara-negara anggota PBB berdasarkan Pasal 25 Piagam. Dewan Keamanan memiliki dua jenis tindakan pemaksaan, yaitu :

pertama, seperti ditentukan dalam Pasal 41 Piagam dalam hal ini tidak melibatkan penggunaan kekuatan senjata, dan **kedua**, seperti ditentukan dalam Pasal 42 Piagam PBB yakni yang melibatkan tindakan angkatan udara, angkatan laut atau angkatan darat. Sebelum memutuskan itu Dewan Keamanan perlu menentukan adanya suatu ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran perdamaian dan tindakan agresi berdasarkan Pasal 38 Piagam. Penentuan ini hanya dapat dibuat melalui pemungutan suara Non-prosedural (Bab VII Piagam). Oleh karena itu suara bulat " anggota-anggota tetap" menjadi hal yang esensial. Adalah mustahil bahwa suatu tindakan pemaksaan berdasarkan Bab VII itu bertentangan dengan kehendak anggota-anggota tetap atau negara lain yang mendapat dukungan mereka, hasilnya sudah tentu veto. Karena alasan inilah sehingga tindakan berdasarkan Bab VII itu tidak bermanfaat dalam abad dimana ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran terhadap perdamaian atau tindakan agresi terjadi dalam situasi dimana terdapat suatu konflik kepentingan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet, akibatnya tidak ada kebulatan suara diantara anggota-anggota tetap. Karena itulah setelah persoalan Indonesia tahun 1947 (dimana ada kebulatan suara di Dewan Keamanan) sampai terjadinya krisis Kongo Juli 1960 tidak ada lagi kesempatan dimana Dewan Keamanan secara efektif menggunakan

kekuasaannya berdasarkan Bab VII, kecuali terhadap Korea di tahun 1950 dan inipun hanya karena kebetulan Uni Soviet tidak hadir. Krisis-krisis selanjutnya mengenai Berlin, Palestina, Indocina, Hungaria, Suez sebagai contoh acaknya, semua melibatkan konflik kepentingan Timur-Barat dan karenanya Dewan Keamanan tidak pernah menggunakan kekuasaan pemaksaan. Konflik Timur-Barat telah merusak prinsip kebulatan suara berdasarkan struktur Bab VII yang menggantungkan untuk bisa bekerja sebagaimana dikehendaki Piagam PBB. Secara keseluruhan krisis Kongo memperlihatkan suatu contoh yang unik dan suatu situasi yang menuntut dilakukan tindakan PBB tetapi tidak melibatkan konflik Timur-Barat. Karena itulah tiga Resolusi penting tanggal 14 Juli, 22 Juli dan 9 Agustus yang berasal dari Dewan Keamanan, yang memungkinkan Sekretaris Jenderal memberikan bantuan meskipun tindakan yang dikenakan itu bukanlah " tindakan pemaksaan" menurut Pasal 41 atau 42 akan tetapi berupa "tindakan-tindakan sementara (*provisional measures*) yang dinyatakan Pasal 40, namun itu belum pernah terjadi sebelumnya dan merupakan awal keberhasilan digunakannya kekuasaan berdasarkan Bab VII Piagam oleh Dewan Keamanan.

Pada tanggal 7 Nopember 1977 Dewan Keamanan juga dengan suara bulat menjatuhkan embargo senjata terhadap Afrika Selatan berdasarkan Bab VII Piagam. Bagaimanapun juga sebagai suatu ketentuan umum, veto selalu menghalangi/menghambat kekuasaan pemaksaan oleh Dewan Keamanan, sehingga pembahasan lanjut tentang Bab VII dilakukan secara sepintas. Perlu ditekankan bahwa akhir tahun 1980, sanksi yang benar-benar dijatuhkan oleh Dewan Keamanan dan merupakan perintah terhadap seluruh anggota PBB, hanyalah sanksi ekonomi terhadap Rhodesia dan Afrika Selatan. Penentuan suatu ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran perdamaian atau tindakan agresi menurut Pasal 39 Piagam, harus mendahului kekuasaan Dewan Keamanan

berdasarkan Pasal 41 dan Pasal 42 Piagam. Ada Kesulitan dalam penentuan ancaman tersebut yaitu :

Pertama, Bahwa perdamaian yang dimaksudkan harus bermakna internasional adalah akan bertentangan dengan tujuan Piagam jika menganggap bahwa Dewan Keamanan dapat mencampuri secara paksa suatu persengketaan sipil yang tidak merupakan ancaman pada perdamaian internasional. Misalnya masalah Korea dan masalah Indonesia. Argumen yang dikemukakan adalah bahwa tindakan yang dilakukan oleh Dewan Keamanan jelas menyalahi ketentuan bahwa tindakan itu mencampuri yurisdiksi negara tersebut. Namun argumentasi demikian terhadap kedua kasus tersebut ditolak dengan tegas. Dalam kasus Kongo, walaupun Dewan Keamanan dimungkinkan untuk bertindak berdasarkan Pasal 40, dan walaupun dalam hal ini ada permintaan khusus dari pemerintah untuk dilakukan campur tangan PBB, namun perlu diingat bahwa prinsip non-intervensi menjadi pedoman Sekretaris Jenderal PBB ketika menginstruksikan pasukan PBB untuk tidak mencampuri pergolakan internal memperebutkan kekuasaan politik dengan membiayai tindakan pasukan PBB untuk memelihara hukum dan ketertiban, perlindungan jiwa manusia serta untuk mengurangi unsur-unsur asing (terutama pasukan Belgia dan tentara sewaan) yang cenderung menciptakan suatu ancaman terhadap perdamaian internasional.

Kedua, karena tidak ada definisi bagi istilah yang dipakai dalam piagam PBB yakni "ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran perdamaian atau tindakan agresi". Di San Fransisco sengaja diberikan keleluasaan kepada Dewan Keamanan meskipun dalam Resolusi 3314(XXIX) tahun 1974, Majelis Umum PBB telah berhasil membuahakan suatu pedoman bagi Dewan Keamanan sedangkan daftar tindakan-tindakan agresi kurang lengkap. Untuk masalah itu dalam praktek mungkin mendapat fakta yang akurat berdasarkan kejadian. Misalnya

dalam perkara Korea, Dewan Keamanan mempercayakan sepenuhnya atas laporan UNCK (*UN Commission on Korea*) di Korea. Seperti halnya pertimbangan pada situasi Libanon tahun 1958, Dewan Keamanan mempercayakan pada laporan-laporan UNOGIL (*Un Observer Group in Libanon*). Ditambahkan bahwa kehadiran kelompok-kelompok demikian merupakan suatu keuntungan besar sebagaimana telah diusulkan Dewan Keamanan berdasarkan Pasal 34 Piagam, memiliki kekuasaan penuh untuk satupun terwujud. Hal terpenting yang terlukis pada Bab VII Piagam, terletak pada ketentuan V bagi Dewan Keamanan jika menganggap perlu mengerahkan angkatan bersenjata untuk melaksanakan putusnya terhadap negara-negara yang membandel. Dan ini diperkuat dengan perjanjian - perjanjian antara negara-negara yang membandel. Dan ini diperkuat dengan perjanjian-perjanjian antara negara-negara anggota PBB (ketentuan ini diatur dalam Pasal 43 Piagam). Kegagalan Dewan Keamanan memenuhi tujuan utamanya yaitu memelihara perdamaian dan keamanan internasional telah membawa pada tiga perkembangan penting yang diuraikan sebagai berikut:

Pertama, Diterimanya suatu peranan oleh Majelis Umum yang sudah tentu sebelumnya tidak diperkirakan, yaitu menentukan suatu pelanggaran perdamaian atau suatu tindakan agresi dan mengusulkan tindakan oleh para anggota, termasuk penggunaan angkatan bersenjata.

Kedua, Berkembangnya sistem - sistem keamanan regional yang sangat kuat atau aliansi-aliansi diluar PBB, seperti NATO dan Pakta Warsawa, suatu gejala berkembangnya keretakan persatuan diantara para anggota tetap dan kurangnya kepercayaan terhadap kegunaan sistem keamanan kolektif yang besar yang didasarkan pada Dewan Keamanan.

Ketiga, berkembangnya operasi - operasi pemulihan perdamaian baik berdasarkan Bab VI dan Bab VII Piagam PBB, yaitu penggunaan

kekuatan, peninjauan dan pencarian fakta (Contoh : UNTSO, UNMOGIP-Kashmir, UNYOM - Yaman, UNIFIL-Libanon, UNDOF Dataran Tinggi Golan) atau memelihara hukum dan ketertiban dalam situasi yang menyangkut suatu ancaman perdamaian yang aktual dan baru terjadi (Contoh : UNUC-Kongo UNICYP-Cyprus).

PENUTUP

A. Kesimpulan.

1. Diantara organisasi-organisasi Internasional dan regional lainnya yang mempunyai wewenang untuk menyelesaikan sengketa-sengketa sudah jelas bahwa PBB mempunyai kedudukan khusus karena disamping diakui sebagai subyek hukum internasional, juga karena kegiatan-kegiatannya mencakup hampir semua bidang dan terutama sekali karena peranan utama yang diberikan masyarakat internasional kepadanya yaitu menengahi konflik atau sengketa dalam rangka menjaga keamanan dan perdamaian dunia.
2. Legalitas hukum PBB dalam penyelesaian sengketa antara negara tercermin di dalam Piagam PBB yang didalamnya menegaskan bahwa sesuai dengan tujuan dan prinsip PBB, apabila suatu sengketa diajukan ke PBB maka tanggung jawab organisasi lebih dibebankan kepada Dewan Keamanan. Dalam hal ini Dewan Keamanan akan menyelesaikan sesuai dengan prosedur, fungsi dan kewenangan yang dimilikinya. Fungsi utama Dewan Keamanan yaitu memelihara perdamaian dan keamanan Internasional. Fungsi tersebut dilakukan dengan dua cara yaitu pertama penyelesaian secara

damai sengketa-sengketa Internasional yang dipandang mengancam perdamaian dan keamanan internasional dan yang dua yaitu jika cara pertama dianggap gagal atau tidak memadai maka harus dilakukan dengan tindakan kekerasan. Kegagalan dalam penyelesaian sengketa lebih merupakan akibat dari sikap para anggota PBB dari pada karena kelemahan konstitusional Piagam PBB.

B. Saran

1. Perlunya masyarakat internasional menyadari bahwa dengan melekatnya kapasitas sebagai subyek hukum internasional yang dimiliki oleh PBB dengan sendirinya organisasi internasional ini memiliki kewenangan untuk menengahi konflik atau sengketa antara negara-negara.
2. Seiring dengan globalisasi dunia maka dengan sendirinya berpengaruh terhadap struktur PBB, karena itu masyarakat internasional termasuk didalamnya para pemimpin negara/politisi, para ilmuwan, para ahli/praktisi hukum internasional, para pejabat yang terkait dan para profesional lain perlu memikirkan gejala-gejala tersebut, antara lain mengadakan perubahan-perubahan yang disesuaikan dengan situasi dunia saat ini, misalnya perubahan Struktur Dewan Keamanan PBB. Perubahan struktur Dewan Keamanan PBB itu diperlukan agar prosedur, fungsi dan kewenangannya akan lebih kuat. Dengan demikian tanggung jawab terhadap perdamaian dan keamanan internasional yang sesuai dengan Piagam PBB akan lebih efektif.

KEPUSTAKAAN

- Boer Mauna**, Hukum Intemaasional. Pusat Pendidikan dan Latihan Departemen Luar Negeri RI, Jakarta, 1986.
- D.W. Bowet**, Hukum Organisasi Internasional. Sinar Grafika, Jakarta, 1992.
- Huala Adolf**, Aspek - aspek Negara Dalam Hukum Internasional. Rajawali Pers, Jakarta, 1991.
- I Wayam Parthiana**, Pengantar Hukum Internasional. CV Mandar Maju, Bandung, 1990.
- J.G. Starke**, Pengantar Hukum Internasional, Aksara Persada Indonesia, Jakarta, 1989.
- Mochtar Kusumaatmadja**, Pengantar Hukum Internasional. Buku I Bagian Umum, Bina Cipta, Bandung, 1990
- Mohd. Burhan Tsani**, Hukum dan Hubungan Internasional. Liberty, Yogyakarta, 1990.
- Soepardi Sarihartono**, Organisasi dan administrasi Internasional. Usaha Nasional, Surabaya, 1993.
- Wirjono Prodjodikoro**, Hukum Publik Internasional. PT Pembimbing Masa, Jakarta, 1967.
- Piagam** Perserikatan Bangsa-Bangsan Statuta Mahkamah Internasional