

UPAYA PERUBAHAN PENGAMBILAN KEPUTUSAN PADA PENYELESAIAN SENGKETA DI BADAN PBB SEBAGAI WUJUD OPTIMASI PBB DALAM MENJAGA PERDAMAIAN DAN KEAMANAN DUNIA

Salsabiila Tiara Aulia¹

Abstrak

PBB merupakan salah satu lembaga yang memiliki mandat dalam penyelesaian sengketa internasional, sebagai salah satu upayanya dalam menjaga perdamaian dan keamanan dunia. Meskipun begitu, eksistensi PBB lekat dengan keberadaan hak veto yang dimiliki Anggota Tetap Dewan Keamanan PBB. Dalam beberapa kasus sebelumnya, keberadaan hak veto ternyata memberikan hambatan dalam penyelesaian sengketa di badan PBB. Untuk itu, tulisan ini akan berupaya memberikan solusi yang dapat ditempuh secara hukum dengan melihat preseden perubahan pengambilan keputusan di badan WTO. Dengan metode penelitian yuridis normatif dan bersifat deskriptif, maka penulis mengkonklusikan bahwa keberadaan hak veto sering kali tidak dapat memenuhi syarat pengambilan keputusan pada Pasal 27 Piagam PBB untuk itu, melalui Mahkamah Internasional seharusnya negara dapat melakukan *judicial review* atas alasan tercederainya *principle of the sovereign equality* karena keberadaan hak veto sehingga harapannya mekanisme pengambilan keputusan di badan PBB dapat berubah menggunakan mekanisme konsensus positif agar PBB dapat tetap menjalankan fungsinya dalam menjaga perdamaian dan keamanan dunia.

Kata Kunci: perdamaian dunia, perserikatan bangsa-bangsa, piagam PBB, hak veto, penyelesaian sengketa internasional.

THE EFFORTS TO CHANGE DECISION-MAKING IN DISPUTE RESOLUTION AT UN AGENCIES AS A FORM OF UN OPTIMIZATION IN MAINTAINING WORLD PEACE AND SECURITY

Abstract

The United Nations (UN) is one of the institutions entrusted with the mandate to resolve international disputes as an effort to maintain global peace and security. However, the existence of the veto power held by the Permanent Members of the UN Security Council is closely associated with the UN's presence. In several previous cases, the veto power has proven to be an obstacle to dispute resolution within the UN body. Therefore, this article will attempt to provide a legally viable solution by examining precedents for decision-making changes within the World Trade Organization. Through normative juridical research methodology and a descriptive approach, the author concludes that the existence of the veto right often fails to meet the decision-making criteria outlined in Article 27 of the UN Charter. As a result, it is suggested that countries should be able to conduct judicial review through the International Court of Justice on the grounds of violation of the principle of sovereign equality due to the existence of the veto power. The hope is that decision-making mechanisms within the UN body can be transformed by adopting a positive consensus mechanism, allowing the UN to continue fulfilling its role in maintaining global peace and security.

Keywords: international dispute settlement, united nations, united nations charter, veto power, world peace.

¹ Universitas Padjadjaran, Jln. Raya Bandung-Sumedang KM. 21 Jatinangor, Kab. Sumedang, Jawa Barat, salsabiila19001@mail.unpad.ac.id, Mahasiswa Strata 1 Ilmu Hukum.

A. Pendahuluan

Seperti yang tercantum dalam pembukaan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (Piagam PBB), tujuan kehadiran Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) ialah untuk menyelamatkan generasi mendatang dari bencana perang.² Ketentuan tersebut seolah mengisyaratkan bahwa ketika Perang Dunia berlangsung dan negara-negara saling bermusuhan satu sama lain, hal tersebut menjadi suatu persoalan bagi masyarakat internasional. Meskipun kini bencana peperangan tidak terjadi seintens dahulu, akan tetapi sengketa antar negara masih sering terjadi. Sebagai upaya dalam pemeliharaan keamanan dunia, terdapat berbagai metode penyelesaian sengketa internasional. Terdapat beberapa metode penyelesaian sengketa internasional, yakni i) **jasa-jasa baik**, ii) **mediasi**, iii) **konsiliasi**, iv) **inquiry**, hingga v) **negosiasi**.³ Metode-metode ini dapat diselesaikan melalui lembaga-lembaga internasional. Diantaranya, i) melalui badan arbitrase atau dalam konteks ini merujuk pada Permanent Court of Arbitration (PCA), ii) melalui badan-badan regional seperti ASEAN ataupun ECHR, iii) melalui badan-badan pengadilan seperti Mahkamah Internasional dan Mahkamah Pidana Internasional, iv) terkait sengketa perdagangan dapat diselesaikan melalui World Trade Organization (WTO), dan v) badan PBB.⁴ Dalam tulisan ini, metode penyelesaian sengketa akan difokuskan pada penyelesaian melalui badan PBB dan WTO.

Pada hakikatnya, pembentukan PBB ditujukan untuk memelihara perdamaian dan keamanan dunia.⁵ Atas fungsi tersebut, PBB memiliki kewenangan untuk mengambil

tindakan kolektif yang efektif untuk mencegah dan menghapuskan ancaman terhadap perdamaian dunia, dimana hal ini tercantum sebagaimana dalam Pasal 1 ayat (1) Piagam PBB. Lebih lanjut, melalui Pasal 33 ayat (1) Piagam PBB, disebutkan bahwa apabila terdapat tindakan lanjutan yang membahayakan pemeliharaan atas kedamaian dan keamanan internasional, para pihak harus mengutamakan metode penyelesaian sengketa secara damai diantaranya dengan *negotiation; enquiry; mediation; conciliation; arbitration; judicial settlement*; ataupun melalui *regional arrangements*.⁶

Dalam menjalankan fungsi tersebut PBB memiliki beberapa organ, dimana berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Piagam PBB organ-organ tersebut diantaranya *General Assembly* (Majelis Umum); *Security Council* (Dewan Keamanan); *Economic and Social Council*; *Trusteeship Council*; *International Court of Justice* (Mahkamah Internasional); dan *Secretariat*.⁷ Meskipun seluruh organ PBB memiliki tujuan yang sama — menjaga perdamaian dan keamanan dunia, namun melalui Pasal 24 ayat (1) Piagam PBB, Dewan Keamanan dibebani tanggung jawab utama dalam menjaga perdamaian dan keamanan internasional⁸ khususnya dalam peranan untuk menyelesaikan sengketa antar negara.⁹ Selain itu, Dewan Keamanan juga memiliki peran dalam menyetujui setiap perubahan Piagam PBB¹⁰ dan berwenang untuk memutuskan langkah-langkah yang dapat digunakan agar negara-negara melaksanakan keputusan Mahkamah Internasional.¹¹ Fungsi tersebut lantas menggambarkan begitu

² Pembukaan Piagam Perserikatan Bangsa-bangsa, Tahun 1945, baris 1.

³ J.G. Merrills, *International Dispute Settlement*, 5th Edition, New York: Cambridge University Press, 2011, hlm, 2 - 60.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, baris 10 dan 11.

⁶ Lihat ketentuan selengkapnya dalam Pasal 33 ayat (1) Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa.

⁷ Lihat ketentuan selengkapnya dalam Pasal 7 ayat (1) Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa.

⁸ Lihat ketentuan selengkapnya dalam Pasal 24 ayat (1) Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa.

⁹ Offices of Legal Affairs, *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes between States*, New York: United Nations Publication, 1992, hlm. 111.

¹⁰ Article 108 of United Nations Charter.

¹¹ Article 41 of United Nations Charter.

besarnya kewenangan yang diberikan kepada Dewan Keamanan PBB berdasarkan Piagam PBB sebagai dokumen konstituenya. Bahkan, resolusi Dewan Keamanan PBB merupakan satu-satunya resolusi yang bersifat mengikat bagi negara-negara anggota.

Namun, Dewan Keamanan PBB yang seharusnya berwenang untuk memastikan terjaganya perdamaian dan keamanan dunia, sering kali tidak diwujudkan dalam beberapa sengketa yang diselesaikan di forum PBB. Tak jarang Dewan Keamanan yang seharusnya menjalankan fungsinya, malah menghambat penyelesaian kasus tersebut. Salah satu penyebab atas terhambatnya penyelesaian kasus ditangan Dewan Keamanan PBB, yakni karena keberadaan mekanisme 'hak veto'. Hak veto memiliki fungsi untuk membatalkan resolusi yang telah disepakati dalam forum PBB.¹² Meskipun terkesan begitu subjektif, namun pada hakikatnya keberadaan hak veto dipandang sebagai imbalan atas jasa-jasa para pemenang Perang Dunia ke-2 yang dianggap telah mengemban tugas untuk menjaga perdamaian dan keamanan dunia.¹³

Walaupun sejak awal keberadaan hak veto diperuntukan agar Anggota Tetap Dewan Keamanan PBB memiliki kewenangan yang cukup memadai jika terdapat persoalan yang mengancam keamanan dan perdamaian dunia, nyatanya kini keberadaan hak veto sering kali malah menjadi penghambat untuk penyelesaian persoalan yang mengancam keamanan dan perdamaian dunia. Sebab kini keberadaan hak veto dipergunakan oleh negara-negara adidaya untuk melindungi kepentingannya masing-masing dalam dunia internasional. Hal ini dapat tercermin oleh

tindakan Amerika Serikat sebagai salah satu Anggota Tetap Dewan Keamanan PBB, yang hampir tidak pernah absen untuk menggunakan hak vetonya dalam rangka membela Israel. Bahkan, catatan menunjukkan bahwa semenjak berdirinya PBB hingga tahun 2014, Amerika Serikat telah menggunakan 30 hak veto untuk melindungi Israel.¹⁴ Tak hanya dalam konflik Israel dan Palestina, dalam konflik Suriah beberapa negara seperti Rusia sering kali turut menggunakan hak vetonya. Bahkan, China pada tahun 2011 hingga 2012 telah menggunakan vetonya untuk membatalkan tiga draft resolusi Dewan Keamanan PBB.¹⁵

Oleh karena itu, tulisan ini akan berusaha meninjau pengaruh keberadaan hak veto dalam mekanisme penyelesaian sengketa di badan PBB yang selanjutnya penulis akan menawarkan suatu cara baru dalam mengubah tata cara pengambilan keputusan di badan PBB, dengan membandingkan mekanisme pengambilan keputusan di badan WTO. Meskipun pembahasan 'hak veto' telah dibahas dalam beberapa tulisan sebelumnya, tetapi tulisan ini berupaya untuk memberikan pembaharuan dengan menawarkan suatu mekanisme secara *judicial* yang diharapkan dapat meminimalisir penggunaan hak veto dalam penyelesaian sengketa internasional melalui badan PBB.

B. Metode Penelitian

Dalam penyusunan tulisan ini, penulis menggunakan jenis penelitian yang bermetodekan yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan berdasarkan peraturan-peraturan tertulis ataupun bahan-bahan kepustakaan lainnya, melalui pengkajian berbagai aspek, seperti

¹² Soeprapto, *Hubungan Internasional: Sistem, Interaksi dan Perilaku*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995, hlm. 387.

¹³ Sulbianti, I Made Pasek Diantha, Made Mahartayasa, "Hak Veto Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa Dalam Kaitan Dengan Prinsip Persamaan Kedaulatan", diakses melalui <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/download/20791/13577/> pada 16 November 2021.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 14.

¹⁵ Siti Nurfazlina, Afrizal, "Kepentingan Tiongkok Mengeluarkan Hak Veto terhadap Resolusi Dewan Keamanan PBB tentang Konflik Suriah Tahun 2012", *JOM FISIP*, Vol. 3, No. 2, 2016, hlm 12.

teori, kekuatan mengikat suatu peraturan, konsistensi, dan lain sebagainya. Hal ini kembali ditegaskan oleh Soerjono Soekanto yang menurutnya ruang lingkup dari penelitian hukum normatif adalah i) penelitian terhadap asas-asas hukum, ii) penelitian terhadap sistematika hukum, iii) penelitian terhadap sinkronisasi hukum secara vertikal maupun horizontal, iv) perbandingan hukum, dan v) sejarah hukum.¹⁶

Untuk itu, penelitian ini akan bersifat deskriptif analitis dengan meninjau ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam beberapa regulasi yang berkaitan dengan judul dan menyandingkannya dengan asas hukum dan sinkronisasi hukum yang tertulis dengan implementasinya, juga meninjau kilas balik hukum yang berkaitan secara historis. Berhubung jenis penelitian yang diterapkan ialah yuridis normatif, maka pendekatan yang dilakukan dalam tulisan ini adalah *statute approach* yang utamanya berpacu pada Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan didukung oleh penelitian-penelitian sebelumnya dalam bentuk jurnal, maupun teori-teori yang terkandung dalam beberapa jurnal maupun buku, beserta ketentuan lainnya yang tergolong sebagai data-data sekunder maupun tersier yang dikumpulkan secara daring maupun luring.

C. Pembahasan dan Analisis

1. Pengaruh Keberadaan Hak Veto dalam Penyelesaian Sengketa Internasional oleh Dewan Keamanan PBB sebagai Upaya untuk Menjaga Perdamaian dan Keamanan Dunia

Berdasarkan Pasal 23 Piagam PBB, mulanya Dewan Keamanan memiliki 11 (sebelas)

anggota, namun setelah adanya amandemen di tahun 1965 anggota Dewan Keamanan kini berjumlah 15 (lima belas) negara.¹⁷ Yang mana, 5 (lima) diantaranya merupakan Anggota Tetap Dewan Keamanan PBB, yaitu Amerika Serikat, *China*, Rusia, Inggris, dan Perancis. Kemudian, 10 (sepuluh) diantaranya adalah Anggota Tidak Tetap Dewan Keamanan PBB yang dipilih melalui Majelis Umum untuk menjabat selama dua tahun, berdasarkan pembagian geografis yang adil.¹⁸ Jika meninjau Piagam PBB, kewenangan dari Dewan Keamanan PBB tercantum pada Pasal 24 hingga Pasal 26 PBB. Selain itu, negara-negara anggota PBB juga menyepakati bahwa tindakan Dewan Keamanan PBB merepresentasikan tindakan PBB. Dengan kata lain, Dewan Keamanan PBB bertindak atas nama PBB secara keseluruhan.

Seperti yang sudah dijelaskan pada sub-bab latar belakang, terdapat beberapa fungsi PBB dalam rangka menjaga perdamaian dan keamanan dunia internasional. Salah satunya, adalah melalui penyelesaian sengketa internasional yang dirasa berpotensi untuk mengancam perdamaian dan keamanan dunia internasional. Penyelesaian sengketa secara damai sendiri merupakan salah satu prinsip yang dihimbau dan dipegang teguh oleh PBB. Hal ini tercantum pada Pasal 2 ayat 3 Piagam PBB. Dengan begitu, ketika terdapat kasus yang perlu diselesaikan oleh Dewan Keamanan PBB, mereka melandaskan penyelesaian tersebut berdasarkan Piagam PBB.

Beberapa kewenangan penyelesaian sengketa Dewan Keamanan PBB tercantum dalam BAB VI Piagam PBB tentang *Pacific Settlement of Disputes*, BAB VII Piagam PBB

¹⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 13.

¹⁷ Calvin Al Fitrah, Kevin Syahrul Azam, M. Hanaan Alfarizi, Purwandito Dafa S, "The Existence of Veto Power in the United Nation's Security Council on the Enforcement of International Human Right: Advantages and Disadvantages", diakses melalui

https://www.researchgate.net/publication/353322438_THE_EXISTENCE_OF_VETO_POWER_IN_THE_UNITED_NATION'S_SECURITY_COUNCIL_ON_THE_ENFORCEMENT_OF_INTERNATIONAL_HUMAN_RIGHT_ADVANTAGES_AND_DISADVANTAGES pada 16 Desember 2021.

¹⁸ Article 23 paragraph (1) of United Nations Charter.

tentang *Peace Enforcement*, dan juga BAB VIII Piagam PBB tentang *Regional Arrangement*. Kemudian, mekanisme penyelesaian sengketa oleh Dewan Keamanan akan merujuk pada Pasal 27 Piagam PBB, yang mana hal ini akan terkoneksi dengan hak veto yang menjadi inti persoalan dalam tulisan ini.

Meskipun pada hakikatnya frasa 'hak veto' tidak tercantum secara implisit pada Piagam PBB, namun sebenarnya hal ini terkandung secara eksplisit dalam Pasal 27 Piagam PBB. Pasal ini menerangkan terkait hal prosedural yang membutuhkan 7 vote dari anggota Dewan Keamanan, baik Anggota Tetap maupun tidak tetap.¹⁹ Akan tetapi, terkait hal non-prosedural, yaitu hal yang menyangkut masalah perdamaian dan keamanan internasional harus disertai dengan suara setuju dari tujuh anggota Dewan Keamanan termasuk suara Anggota Tetap Dewan Keamanan PBB.²⁰ Artinya, mekanisme hak veto muncul ketika salah satu Anggota Tetap Dewan Keamanan PBB tidak menyetujui solusi yang telah disepakati dalam pembahasan persoalan non-prosedural, sehingga jika salah satu Negara Anggota tetap Dewan Keamanan PBB mengeluarkan hak vetonya, maka persoalan non-prosedural tersebut tidak akan terselesaikan atau singkatnya, resolusi yang telah disepakati gagal diadopsi, karena tidak mendapat persetujuan dari seluruh Anggota Tetap Dewan Keamanan PBB.

Sebagaimana dalam praktiknya, sering kali keberadaan hak veto menjadi salah satu penghambat dalam penyelesaian sengketa internasional oleh Dewan Keamanan PBB. Dengan begitu, tak jarang, negara-negara merasa dirugikan akan adanya hak veto. Meskipun begitu, perlu diketahui bahwa ternyata mekanisme 'hak veto' telah hadir

sebelum adanya PBB. Yang mana, mekanisme ini telah diadopsi lebih awal oleh Organisasi Liga Bangsa-Bangsa (LBB).²¹ Bedanya, hak veto dalam kerangka LBB dimiliki oleh seluruh anggota dan dapat digunakan pada persoalan non-prosedural²², sehingga pengadopsian keputusan di LBB perlu suara setuju dari seluruh anggotanya atau bersifat konsensus.

Kemudian, ketika negara-negara sedang menginisiasi pembentukan PBB, delegasi Amerika Serikat pada Konferensi San Francisco memberikan usulan agar prinsip konsensus yang semula dihadirkan dalam kerangka LBB kembali diadopsi dalam Piagam PBB.²³ Hal ini mengundang protes dari negara-negara kecil, karena keberadaan hak veto hendak diperuntukan terbatas pada para pemenang Perang Dunia ke-2. Akan tetapi, bukannya menanggapi protes tersebut, delegasi Amerika Serikat sendiri malah menegaskan jika tidak terdapat pengadopsian hak veto dalam kerangka PBB, maka tidak akan ada PBB.

Pembicaraan mengenai pengadopsian hak veto di kerangka PBB kemudian berlanjut di Dumbarton Oaks, yang mana pada pertemuan ini Amerika Serikat berusaha memberikan jalan tengah dengan memberikan usulan untuk adanya batasan dari penggunaan hak veto.²⁴ Sayangnya, hal ini ditolak oleh delegasi Uni Soviet dan mereka gigih untuk memperjuangkan pengadopsian hak veto yang tak terbatas. Hal inipun kembali terjadi di pertemuan Yalta. Dimana, ketika pembahasan mengenai kewajiban abstain bagi negara yang berselisih dalam pemungutan suara, Uni Soviet kembali tidak setuju dengan usulan tersebut.²⁵ Akan tetapi, pada akhirnya Uni Soviet tunduk pada usulan yang disampaikan oleh Amerika Serikat, sehingga kesepakatan ini tertuang

¹⁹ Article 27 paragraph (2) of United Nations Charter.

²⁰ Article 27 paragraph (3) of United Nations Charter.

²¹ Calvin Al Fitrah, et. all, *Op.Cit*.

²² *Ibid*.

²³ *Ibid*.

²⁴ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2004, hlm. 291.

²⁵ *Ibid*.

dalam Pasal 27 ayat (3) Piagam PBB. Pasal tersebut menegaskan bahwa negara pihak yang sedang bersengketa wajib abstain dalam pemungutan suara.

Meskipun pengadopsian hak veto yang pada akhirnya hadir dalam kerangka PBB sering kali dianggap sebagai suatu problema, namun pada awalnya sebenarnya pengadopsian hak veto memiliki maksud dan tujuan tertentu. Yang pertama, memang pengadopsian hak veto diberikan kepada para pemenang Perang Dunia ke-2 yang kini tergabung dalam Anggota Tetap Dewan Keamanan atas kontribusinya bagi keberadaan PBB, sehingga mereka diberikan kewenangan untuk memastikan setiap keputusan yang hendak diambil oleh PBB dengan memperhatikan hal-hal substansial (*non-prosedural*).²⁶ Dengan tujuan, agar hal-hal yang akan mengancam perdamaian dan keamanan dunia dapat dikendalikan oleh negara-negara yang sebelumnya berpengalaman untuk hal itu. Selain itu, kehadiran hak veto bagi Anggota Tetap Dewan Keamanan PBB dimaksudkan agar terdapat kesepakatan bersama bagi negara-negara yang memiliki kekuatan besar, dengan harapan hal ini akan memberikan jaminan untuk mereka agar tidak saling berkonflik secara terbuka antara satu dengan yang lainnya.²⁷

Akan tetapi, dalam perkembangannya keberadaan hak veto sering kali malah dijadikan alat untuk melindungi kepentingan negara pemegangnya. Hal ini dapat terlihat dalam kasus Invasi Israel terhadap Palestina di Jalur Gaza. Di mana, pasca berdirinya Israel, Gaza merupakan salah satu wilayah yang terus diperjuangkan oleh Israel agar menjadi kekuasaannya. Untuk itu, wilayah Gaza terus-menerus menjadi wilayah yang diperebutkan

oleh Palestina dan Israel. Hal ini dipengaruhi oleh faktor historis, yang dilatarbelakangi dengan adanya Deklarasi Balfour 1917.

Perebutan wilayah di Palestina terus bergulir hingga setelah PBB terbentuk, upaya untuk menengahi konflik antara Israel dan Palestina merupakan salah satu agenda yang perlu diselesaikan oleh PBB. Akhirnya pada tahun 1947, melalui *United Nations Partition Plan*, PBB membagi wilayah Israel dan Palestina. Namun, hal ini tak lantas menyelesaikan konflik antara keduanya. Sebab pembagian wilayah yang kurang lebih 50% bagi Israel dan 50% bagi Palestina dirasa tidak adil, karena secara demografis besaran komunitas Yahudi tidak sebanding dengan masyarakat Arab yang menempati Palestina. Jika digambarkan, komunitas Yahudi hanyalah 7% dari seluruh penduduk Palestina. Hal ini lantas memunculkan protes dari bangsa-bangsa Arab. Meskipun begitu, Israel tak acuh atas protes tersebut, bahkan pada tahun 1948 mereka memproklamkan kemerdekaan negaranya. Pasca selebrasi kemerdekaan Israel, negara-negara Arab seperti Lebanon, Yordania, Mesir, Irak, dan negara Arab lainnya beberapa kali melakukan penyerangan terhadap Israel. Akan tetapi, Israel selalu menang dan mempertahankan kontrolnya terhadap wilayah Gaza. Bahkan, pada tahun 2008, Israel melakukan *operation cast lead* yang merupakan serangan udara terhadap wilayah Gaza, Palestine selama satu bulan penuh hingga menewaskan 1.440 penduduk warga Palestina termasuk 431 anak dan 114 wanita.²⁸ Begitupun 5.303 warga Palestina lainnya yang terluka akibat operasi ini.

Beralih pada penyelesaian kasus Suriah, yang diawali dengan adanya konflik internal sehingga memancing oposisi untuk

²⁶ Riswan Effendi Habeahan, "Peranan Dewan Keamanan PBB Dalam Penyelesaian Sengketa Internasional", *Skripsi*, 2017.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ United Against Torture Coalition, "Israeli "Operation Cast Lead" – Gaza Strip Supplementary Report For Consideration

Regarding Israel's Fourth Periodic Report to the UN Committee Against Torture (CAT)", diakses melalui https://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/UATSupp_Israel42.pdf pada 23 Maret 2023.

melakukan berbagai demonstrasi hingga akhirnya berkembang menjadi suatu pemberontakan. Di mana, para demonstran menuntut agar Presiden Bashar Al – Ashad turun dari jabatannya karena menurut masyarakat rezim Bashar Al – Ashad begitu diktator sampai-sampai kebebasan rakyat dipertaruhkan.²⁹ Tak hanya itu, keberlakuan Undang-undang Darurat yang terus dijadikan dasar dalam bernegara melahirkan kebijakan-kebijakan yang tidak adil bagi rakyat dan cenderung menjadi alat untuk melanggengkan kekuasaan Bashar Al – Ashad.³⁰ Tentu saja, konflik yang berkepanjangan ini telah melahirkan beribu korban jiwa.³¹ Akan tetapi, ketika persoalan ini di bawa ke hadapan Dewan Keamanan PBB resolusi dalam sengketa ini juga kembali terhambat akibat adanya veto yang dilayangkan oleh kedua Negara Anggota Tetap Dewan Keamanan PBB, yaitu Rusia dan *China*. Hal ini diakibatkan kedekatan Rusia dengan Keluarga Ashad dan *China* yang menjelaskan akan adanya kepentingan ekonomi *China* di Suriah.

Gambaran atas konflik Israel – Palestina maupun konflik Suriah, yang melahirkan hilangnya ribuan nyawa sebagai korban dari konflik tersebut, seharusnya sudah dapat menjadi bukti bahwa hal tersebut merupakan ancaman bagi perdamaian dan keamanan dunia internasional. Namun, ketika kasus ini dibawa dalam forum PBB dan melahirkan resolusi yang seharusnya dapat menjadi suatu solusi, keberadaan hak veto dijadikan dalih dalam membatalkan resolusi tersebut. Bahkan, keberadaan hak veto tidak hanya mempengaruhi penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam forum PBB semata, namun

juga pada forum Mahkamah Internasional. Di mana, tidak dapat dipungkiri bahwa Mahkamah Internasional merupakan organ yang tak terpisahkan dari PBB itu sendiri. Mahkamah Internasional merupakan *Judicial Body* dalam kerangka PBB. Hubungan Antara Mahkamah Internasional dengan Dewan Keamanan dapat dilihat pada Pasal 94 ayat (2) Piagam PBB, dimana Dewan Keamanan dapat berperan sebagai Badan Eksekutorial ketika terdapat pihak yang dinyatakan kalah dalam sengketanya di Mahkamah Internasional, sehingga apabila pihak yang kalah enggan untuk tunduk dan melaksanakan putusan Mahkamah Internasional, maka Dewan Keamanan diberikan kewenangan untuk bertindak agar negara yang bersangkutan dapat tunduk pada putusan Mahkamah Internasional, dengan permintaan negara yang merasa dirugikan.³²

Meskipun begitu, besarnya *political nuance* diantara Anggota Tetap Dewan Keamanan PBB nyatanya memperlihatkan bahwa ketentuan dalam Pasal 94 ayat (2) Piagam PBB tidak selalu dapat diwujudkan. Hal ini tercermin pada kasus Nikaragua v. Amerika Serikat. Di mana, setelah Mahkamah Internasional menyatakan adanya *effective control* Amerika Serikat atas dukungan dan fasilitas pelatihan bagi pemberontak *Contrass* di Nikaragua, Amerika Serikat dinyatakan bersalah oleh Mahkamah Internasional, karena telah melanggar prinsip *non-intervention* dan *non-use of force*.³³ Mahkamah Internasional pun memutuskan bahwa Amerika Serikat perlu bertanggung jawab dengan membayar ganti rugi sebesar 370.200.000 USD³⁴, namun hal ini tak kunjung dipenuhi oleh Amerika Serikat.

²⁹ Sabrina Nurastuti Sudirman Putri, Yessi Olivia, “Kebijakan Rusia Mengeluarkan Hak Veto Terhadap Rancangan Resolusi Dewan Keamanan PBB tentang Konflik Sipil di Suriah”, *Jurnal Online Mahasiswa*, Vol. 1 No. 1, hlm. 2 – 3.

³⁰ *Ibid.*

³¹ The Global Review, “Ribuan Warga Suriah Dukung Presiden Assad”, diakses melalui www.theglobal-review.com pada 16 Desember 2021.

³² Article 94 of United Nations Charter.

³³ International Court of Justice, “Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua”, *Judgement of 27 June 1986*, hlm. 133, para. 264.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 142, para. 283.

Secara konstitusional, hal ini sebenarnya dapat diajukan kepada Dewan Keamanan PBB berdasarkan Pasal 94 Piagam PBB. Akan tetapi, meskipun Dewan Keamanan telah diberikan kewenangan sebagai Badan Eksekutorial, besar kemungkinan Dewan Keamanan PBB tidak dapat mengambil langkah apapun karena adanya faktor kepentingan yang begitu besar di dalam badan Dewan Keamanan itu sendiri, yakni keberadaan hak veto yang dimiliki oleh Amerika Serikat sebagai Anggota Tetap Dewan Keamanan PBB. Hal ini lantas menggambarkan bahwa keberadaan hak veto sering kali menghambat fungsi Dewan Keamanan dalam menjaga perdamaian dan keamanan dunia.

2. Perbandingan Mekanisme Pengambilan Keputusan di Badan WTO dan PBB sebagai Upaya dalam Meminimalisir Hambatan dalam Penyelesaian Sengketa di Badan PBB

Seperti yang telah dibahas pada *sub-bab* sebelumnya, bahwa ternyata keberadaan hak veto mengundang protes dari banyak negara, bahkan sejak awal rencana pengadopsiannya dalam kerangka PBB dan hingga kini, setelah banyak bukti nyata atas tersendatnya realisasi untuk menjaga perdamaian dan keamanan dunia. Oleh karena itu, pada *sub-bab* ini penulis akan menguraikan mengenai upaya yang dilakukan untuk meminimalisir hambatan tersebut dengan perbandingan pengambilan keputusan di badan WTO.

Pada hakikatnya, secara konstitusional telah terdapat upaya untuk meminimalisir penggunaan hak veto melalui keberadaan Pasal 27 ayat (3) yang mengandung instruksi agar negara yang bersengketa tetap abstain ketika tahapan pengambilan suara. Meskipun hanya secara eksplisit tetapi hal ini juga bermakna agar Anggota Tetap Dewan Keamanan tidak turut andil untuk mengeluarkan hak vetonya, dalam kasus yang

menyertakan mereka sebagai aktor utama dalam sengketa yang sedang berupaya untuk diselesaikan. Meskipun begitu, fenomena yang kini terjadi memperlihatkan bahwa hak veto dilayangkan bukan saja karena sengketa yang melibatkan negara-negara Anggota Tetap Dewan Keamanan PBB sebagai aktor utamanya. Akan tetapi, beberapa negara sering kali membentuk suatu aliansi yang bertujuan dalam melancarkan politik luar negerinya, sehingga hak veto dapat dikeluarkan ketika Resolusi Dewan Keamanan PBB yang hendak diadopsi mengancam kepentingan salah satu anggota aliansi tersebut. Hal ini tergambar dengan jelas pada kasus Amerika Serikat yang mengeluarkan hak vetonya demi membela Israel. Begitu juga *China*, yang turut mendukung keputusan Rusia dalam Konflik Suriah.

Lantas hal apa yang dapat dilakukan? Jika kita hendak membawa persoalan ini pada akarnya, maka akar tersebut berada pada Pasal 27 ayat (3) Piagam PBB yang mewadahi keberadaan hak veto dalam kasus-kasus non-prosedural, sehingga beberapa pihak sering kali mencanangkan untuk diadakannya amandemen Piagam PBB itu sendiri. Akan tetapi, mekanisme untuk melakukan amandemen sendiri tidak semudah yang dibayangkan. Sebab pada Pasal 108 Piagam PBB prosedur amandemen piagam dapat dilakukan bila terdapat persetujuan dari dua pertiga anggota Majelis Umum PBB dan dua pertiga dari anggota PBB, termasuk persetujuan dari seluruh anggota Dewan Keamanan PBB. Lagi-lagi, dalam hal amandemen pun diperlukan adanya suara setuju secara bulat dari Anggota Tetap Dewan Keamanan PBB. Oleh karena itu, jika pelaksanaan amandemen ditujukan untuk menghapus keberadaan hak veto, hal ini cenderung tidak memungkinkan. Sebab para pemegang hak veto belum tentu mau untuk melepaskan keuntungannya, meskipun hanya untuk sekedar mengurangi kapasitasnya

dalam menggunakan hak veto. Dengan begitu maka, cara ini terbilang mustahil untuk dapat ditempuh apabila hendak meminimalisir hambatan dari hak veto itu sendiri.

Oleh karena itu, kita dapat membandingkan metode penyelesaian sengketa dan mekanisme pengambilan keputusan di badan WTO. Mekanisme penyelesaian sengketa dalam badan WTO diatur berdasarkan *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* (selanjutnya disebut DSU). Mekanisme penyelesaian sengketa internasional yang diadopsi pada badan WTO terbagi menjadi dua, yakni penyelesaian sengketa secara non-yudisial dan yudisial. Mekanisme penyelesaian sengketa non-yudisial berdasarkan Pasal 4 dan 5 DSU yakni dapat dilakukan melalui, konsultasi; *good offices*; konsiliasi; mediasi. Sedangkan, mekanisme penyelesaian sengketa secara yudisial di badan WTO dilakukan melalui *Dispute Settlement Body* (DSB) dan *Appellate Body*. Berdasarkan Pasal 2 DSU, diketahui bahwa DSB merupakan badan yang dibentuk untuk menjalankan aturan DSU. Selain DSB, terdapat pula badan banding (*Appellate Body*) yang berdasarkan Pasal 17 ayat (1) DSU bertugas dalam mendengar dan memproses banding apabila terdapat negara yang tidak menyetujui keputusan akhir. Meskipun begitu, *Appellate Body* juga dibentuk dan ditetapkan oleh DSB. Jika mengacu pada Pasal 2 DSU, kewenangan yang dimiliki oleh DSB mencakup pembentukan panel; mengawasi implementasi dari keputusan dan rekomendasi; menanggguhkan konsesi dan kewajiban berdasarkan perjanjian terkait.

Dalam mekanisme pengambilan keputusan pada DSB, proses tersebut dilakukan dengan kesepakatan bersama. Lebih jelasnya, kesepakatan dalam

pengambilan keputusan di badan WTO mengadopsi model 'konsensus negatif'. Dalam badan WTO, keberadaan 'konsensus negatif' mengartikan bahwa ketidaksetujuan beberapa negara anggota WTO tidak dapat mempengaruhi dan menanggguhkan keputusan akhir, kecuali mereka mengajukan melalui prosedur banding kepada *Appellate Body* atau **penolakan tersebut harus lahir dari seluruh anggota**.³⁵ Meskipun begitu, semula pendahulu WTO yakni *International Trade Organization* memiliki mekanisme penyelesaian sengketa secara *power-based approach* dengan pengadopsian konsensus positif layaknya mekanisme pengambilan keputusan di badan PBB yang dapat menanggguhkan keputusan akhir apabila terdapat salah satu negara yang tidak menyetujuinya. Lalu, mekanisme ini mendapatkan teguran yang dilandasi bahwa pengadopsian mekanisme konsensus positif semacam ini dapat membuat finalitas *de facto* badan peradilan WTO untuk interpretasi perjanjian tidak seimbang dan menantang keseluruhan rezim WTO.³⁶ Selain itu, hal ini juga dapat menghambat pengadopsian keputusan secara bersama.

Apabila mekanisme 'konsensus negatif' hendak turut digunakan oleh PBB, tentu saja hal ini tidak dapat dilakukan melalui amandemen Piagam PBB. Oleh karena itu, untuk mengimplementasikan hal ini perlu dorongan organ yang perintahnya dapat memiliki kekuatan hukum. Dalam beberapa referensi, tak sedikit pihak yang berharap agar Mahkamah Internasional sebagai *badan judicial* dari PBB dapat turut serta berperan untuk memberikan masukannya kepada PBB melalui *advisory opinion* mengenai keberadaan hak veto yang tak jarang merugikan masyarakat internasional. Meskipun perlu digarisbawahi bahwa,

³⁵ Wenwei Guan, "Consensus Yet Not Consented: A Critique of the WTO Decision-Making by Consensus", *Journal of International Economic Law*, Vol. 17, Issue. 1, 2014, hlm. 84.

³⁶ *Ibid.*

walaupun putusan Mahkamah Internasional dalam bentuk *advisory opinion* memiliki kekuatan hukum tetapi hal tersebut tidak memiliki kekuatan memaksa.

Keberadaan hak veto yang juga dinilai bertentangan dengan prinsip kedaulatan yang sama bagi negara anggota PBB (*principle of the sovereign equality*) dimana terkandung dalam Pasal 2 ayat (1) Piagam PBB. Tentu saja, bagi negara-negara pemegang hak veto seolah-olah mereka memiliki kekuasaan eksklusif, dengan sifat hak veto yang dapat membatalkan resolusi yang telah disepakati negara-negara. Sedangkan, negara-negara yang tidak memegang hak veto dapat merasakan kerugian yang begitu mendalam, apalagi jika berurusan dengan nyawa rakyatnya. Seperti dalam konflik Israel – Palestina dan konflik Suriah.

Untuk itu, Mahkamah Internasional dapat menjadi wadah untuk melakukan *judicial review* atas tindakan Dewan Keamanan dalam kapasitasnya sebagai organ yang memiliki fungsi untuk menjaga perdamaian dan keamanan dunia internasional.³⁷ Termasuk ketika Anggota Tetap Dewan Keamanan menggunakan hak vetonya. Pertimbangan secara hukum seharusnya dapat diberikan oleh Mahkamah Internasional dalam meninjau alasan dari penggunaan hak veto tersebut. Hal ini tentu saja seharusnya dapat dilakukan, karena kedua organ tidak memiliki hubungan yang hierarki, melainkan *complementary*. Di mana, Dewan Keamanan merupakan organ yang bergerak dalam bidang politik dan Mahkamah Internasional merupakan organ yang bergerak dalam bidang hukum, hal ini tercantum dalam Pasal 12 Piagam PBB. Dengan begitu, apabila alasan dari penggunaan hak veto dirasa menyimpang, melawan hukum, ketertiban umum dan keadilan, Mahkamah

Internasional dapat melakukan tindakan lanjutan untuk menghentikan praktik semacam itu. Dengan catatan, hal ini perlu dilakukan dengan menjauhkan segala unsur politik dan kepentingan atas hubungan Mahkamah Internasional dan PBB yang begitu erat. Nantinya, walaupun tidak bersifat memaksa, namun jika terdapat Hakim Mahkamah Internasional yang berani untuk melakukan hal ini, maka putusan tersebut dapat menjadi preseden yang baik untuk menjalankan *praktik judicial review* terhadap putusan maupun tindakan Dewan Keamanan, sekaligus memberikan pertanggungjawaban secara moral bagi Dewan Keamanan dalam menjaga perdamaian dan keamanan dunia.

D. Penutup

Penyelesaian sengketa internasional dapat diselesaikan dengan berbagai cara dan melalui berbagai lembaga, diantaranya oleh PBB dan WTO. Meskipun keduanya memiliki kompetensi berbeda dalam penyelesaian substansi persoalan terkait, namun kita dapat melihat adanya preseden perubahan mekanisme pengambilan keputusan di badan WTO akibat ketidakadilan mekanisme yang diadopsi sebelumnya. Konsensus positif yang diadopsi oleh pendahulu WTO kini tercermin dalam mekanisme pengambilan keputusan di badan PBB dengan keberadaan hak veto. Dari uraian di atas, kasus-kasus yang pernah diselesaikan di badan PBB menggambarkan adanya hambatan dalam penyelesaian sengketa terkait akibat keberadaan hak veto. Oleh karena itu, preseden perubahan pengambilan keputusan yang pernah terjadi di badan WTO diharapkan dapat menjadi suatu cara dalam meminimalisir hambatan atas penyelesaian sengketa yang ada. Hal ini dapat dilakukan dengan mengingat keberadaan Pasal 2 ayat (1) Piagam PBB yang memuat keberadaan prinsip kedaulatan yang

³⁷ Dapo Akande, "The International Court of Justice and the Security Council: Is There Room for Judicial Control of Decisions of the Political Organs of the United Nations", *The International*

and Comparative Law Quarterly, Vol. 46, No. 2, 1997, hlm. 311 – 314.

sama bagi negara anggota PBB. Dalam hal ini, Mahkamah Internasional yang berposisi sebagai organ komplementer dari Dewan Keamanan dapat menjadi wadah bagi negara-negara untuk melakukan “judicial review” bagi negara-negara yang merasa dirugikan dengan keberadaan hak veto. Harapannya, konsensus negatif dalam badan PBB dapat diubah dengan konsensus positif yang kini diadopsi dalam badan WTO.

Daftar Pustaka

Buku

- Merrils, J.G., *International Dispute Settlement*, 5th Edition, New York: Cambridge University Press.
- Offices of Legal Affairs, *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes between States*, New York: United Nations Publication, 1992.
- Soeprapto, *Hubungan Internasional: Sistem, Interaksi dan Perilaku*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2004.

Sumber Hukum

- Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1945.
- Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes.
- International Court of Justice, “Summaries of Judgement and Orders Case Concerning The Military And Paramilitary Activities In And Against Nicaragua (Nicaragua V. United States Of America)”, diakses melalui <https://www.icj-cij.org/en/case/70/summaries>.

Dokumen Lainnya

- Celvin Al Fitrah, Kevin Syahru Azam, M. Hanaan Alfarizi, Purwandito Dafa S, “The Existence of Veto Power in the United Nation’s Security Council on the Enforcement of International Human Right: Advantages and Disadvantages”, diakses melalui https://www.researchgate.net/publication/n/353322438_THE_EXISTENCE_OF_VETO_POWER_IN_THE_UNITED_NATION'S_SECURITY_COUNCIL_ON_THE_ENFORCEMENT_OF_INTERNATIONAL_HUMAN_RIGHT_ADVANTAGES_AND_DISADVANTAGES.
- Dapo Akande, “The International Court of Justice and the Security Council: Is There Room for Judicial Control of Decisions of the Political Organs of the United Nations”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 46, No. 2, 1997.
- Riswan Effendi Habeahan, “Peranan Dewan Keamanan PBB Dalam Penyelesaian Sengketa Internasional”, *Skripsi*, 2017.
- Sabrina Nurastuti Sudirman Putri, Yessi Olivia, “Kebijakan Rusia Mengeluarkan Hak Vetp Terhadap Rancangan Resolusi Dewan Keamanan PBB tentang Konflik Sipil di Suriah”, *Jurnal Online Mahasiswa*, Vol. 1 No. 1.
- Siti Nurfazlina, Afrizal, “Kepentingan Tiongkok Mengeluarkan Hak Veto terhadap Resolusi Dewan Keamanan PBB tentang Konflik Suriah Tahun 2012”, *JOM FISIP*, Vol. 3, No. 2, 2016.
- Sulbianti, I Made Pasek Diantha, Made Mahartayasa, “Hak Veto Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa Dalam Kaitan Dengan Prinsip Persamaan Kedaulatan”, diakses melalui <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/download/20791/13577/>.
- Wenwei Guan, “Consensus Yet Not Consented: A Critique of the WTO Decision-Making by Consensus”, *Journal of International Economic Law*, 2014.

Sumber Lainnya

The Global Review, “Ribuan Warga Suriah Dukung Presiden Assad”, www.theglobal-review.com.

United Against Torture Coalition, “Israeli “Operation Cast Lead” – Gaza Strip Supplementary Report For Consideration Regarding Israel’s Fourth Periodic Report to the UN Committee Against Torture (CAT)”,
https://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/UATSupp_Israel4.