

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perang Dunia I diakhiri dengan diadakannya perjanjian Versailles yang ditandatangani pada tanggal 28 Juni 1919 antara pihak yang berperang yaitu Jerman Raya, Turki Raya, Inggris, dan Perancis. Berdasarkan proposal dalam perjanjian tersebut maka lahirlah organisasi dunia pertama yang bertujuan untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional yang disebut Liga Bangsa-Bangsa atau *League of Nations*.¹

Kurang lebih selama 19 tahun berdiri, Liga Bangsa-Bangsa dianggap gagal, ditandai dengan pecahnya Perang Dunia II pada tanggal 1 September 1939. Di tengah kecamuk Perang Dunia II, dalam keadaan genting dan mendesak demi menyudahi peperangan, terjadi pertemuan antara dua negarawan yakni Winston Churchill (Perdana Menteri Inggris) dan Franklin Delano Roosevelt (Presiden Amerika Serikat). Pertemuan tersebut berlangsung pada tanggal 14 Agustus 1941 dan menghasilkan *Atlantic Charter* yang merupakan suatu deklarasi tentang hak kebebasan, kemerdekaan dan perdamaian dunia.² Pertemuan kedua negarawan tersebut dapat dikatakan sebagai awal mula usaha pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa atau *United Nations*.

¹ Mikiso Hane, 1992, *Modern Jepang A Historical Survey*, Westview Press, Inc, United States of America, hal. 203

² "1941: The Atlantic Charter" <http://www.un.org/en/sections/history-united-nations-charter/1941-atlantic-charter/index.html>, diakses pada 05 Februari 2020.

Nama *United Nations* diciptakan oleh Franklin Delano Roosevelt dan digunakan pertama kali pada *Declaration by United Nations*, 1 Januari 1942 yang melibatkan 26 negara dan berjanji untuk bersama melanjutkan perjuangan melawan peperangan. *United Nations* atau Perserikatan Bangsa-Bangsa (selanjutnya disingkat PBB), secara resmi berdiri pada tanggal 24 Oktober 1945 ditandai dengan diratifikasinya *Charter of The United Nations* atau Piagam PBB oleh 51 negara anggota asli. Berlatar pada sejarah dan tujuan pembentukannya, dapat dipahami bahwa PBB adalah organisasi dunia yang didirikan untuk menggantikan Liga Bangsa-Bangsa yang gagal mengemban tugas untuk menjaga dan memelihara perdamaian dunia.

Sebelum secara resmi berdiri, adanya pertemuan antara Winston Churchill dan Franklin Delano Roosevelt, hingga *Atlantic Charter*, dapat ditarik satu kesimpulan yang hakiki bahwa PBB didirikan di atas pondasi cita-cita mulia untuk menghormati kemerdekaan setiap bangsa serta menjaga dan memelihara perdamaian dan keamanan dunia. Cita-cita ini juga dapat dianggap sebagai ruh dari pada Piagam PBB sebagai konstitusi organisasi internasional tersebut.

Article 1, Section 1 UN Charter:

To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace.

Pasal 1 Ayat 1 Piagam PBB:

Memelihara perdamaian dan keamanan internasional, dan untuk tujuan itu: melakukan tindakan-tindakan bersama yang efektif untuk mencegah dan

melenyapkan ancaman-ancaman dan pelanggaran-pelanggaran terhadap perdamaian; dan akan menyelesaikan dengan jalan damai, serta sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan dan hukum internasional, mencari penyelesaian terhadap pertikaian-pertikaian internasional atau keadaan-keadaan yang dapat mengganggu perdamaian.

Dapat dipahami dengan jelas dalam ayat tersebut bahwa tujuan utama pembentukan PBB adalah berkaitan dengan perdamaian dan keamanan internasional. Tak hanya pada ayat tersebut, ayat-ayat selanjutnya, pun pasal berikutnya pada BAB I Tujuan dan Prinsip Piagam PBB, sangat menggambarkan kesungguhan PBB untuk menjaga dan memelihara perdamaian dan keamanan internasional. Perlu dipahami pula, tujuan yang termaktub dalam Pasal 1 Piagam PBB adalah penegasan tekad PBB yang dibahasakan dengan begitu baik pada mukadimah Piagam PBB tersebut yang mana di antaranya disebutkan bahwa masyarakat PBB bertekad menyelamatkan generasi penerus dari bencana perang, yang sudah dua kali terjadi dan telah membawa kesedihan dan kemuraman dunia yang tak terhitung kepada umat manusia, serta untuk itu mempraktikkan toleransi dan hidup bersama dalam damai satu sama lain sebagai tetangga yang baik, dan menyatukan kekuatan untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional.³

Demi mencapai tujuan-tujuan PBB untuk menjaga dan memelihara perdamaian dan keamanan internasional, dalam Pasal 2 Piagam PBB dirumuskan prinsip-prinsip untuk setiap anggota PBB. Pada Ayat 1 Pasal tersebut, ditegaskan bahwa *“The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members.”*. Melalui norma tersebut, dengan sangat objektif PBB mengakui

³ “Preamble”, <http://www.un.org/en/sections/un-charter/preamble/index.html>, diakses pada 06 Februari 2020.

prinsip persamaan kedaulatan bagi setiap anggotanya. Namun, hal yang berbeda justru ditemukan pada Pasal 23 yang membahas tentang salah satu organ utama PBB, yakni Dewan Keamanan (*Security Council*).

Organ utama PBB berdasarkan Pasal 7 Ayat 1 Piagam PBB, di antaranya adalah Majelis Umum (*General Assembly*), Dewan Keamanan (*Security Council*), Dewan Ekonomi dan Sosial (*Economic and Social Council*), Dewan Perwalian (*Trusteeship Council*), Mahkamah Peradilan Internasional (*International Court of Justice*), dan Sekretariat (*Secretariat*). Dewan Keamanan sendiri merupakan organ utama PBB yang paling strategis, karena mengemban tugas mulia sekaligus tanggung jawab besar dalam memelihara perdamaian dan keamanan internasional, sebagaimana tujuan didirikannya PBB.

Susunan keanggotaan, fungsi dan kekuasaan, pengambilan suara, hingga tata tertib Dewan Keamanan dibahas secara komprehensif dalam Bab V Piagam PBB. Dari sekian norma yang dirumuskan dalam Bab V tersebut, terdapat beberapa pasal yang menarik untuk ditelusuri dan dikaji lebih jauh. Dalam Pasal 23 membahasakan tentang adanya pembedaan antara 15 negara anggota (sebelumnya 11) Dewan Keamanan PBB, di mana Cina, Prancis, Rusia, Inggris dan Amerika Serikat adalah anggota tetap, sedangkan sisanya adalah anggota tidak tetap dengan periode jabatan 2 (dua) tahun. Secara implisit, pemberian status sebagai anggota tetap tersebut dikarenakan kelima negara yang bersangkutan adalah negara-negara adidaya yang memenangkan Perang Dunia II.

Adanya perbedaan secara keanggotaan dalam Dewan Keamanan adalah hal yang kontradiktif dengan prinsip persamaan kedaulatan yang secara jelas termaktub

dalam Pasal 2 Ayat 1 Piagam PBB.⁴ Pengakuan persamaan yang didasarkan pada kedaulatan seolah menjadi sebuah ketentuan yang saling bertentangan dalam satu produk regulasi, sebab sangat berbeda dan dibatasi oleh status menang dan kalah dalam Perang Dunia II. Padahal Dewan Keamanan adalah organ utama PBB yang sangat strategis dalam mewujudkan tugas dan tujuan didirikannya organisasi tersebut sebagaimana diurai sebelumnya.

Hal menarik lainnya yang juga penting untuk diungkap adalah keistimewaan yang dimiliki oleh *the big five* atau lima anggota tetap Dewan Keamanan PBB, yakni hak veto. Hak veto diterapkan di organisasi internasional sebelum PBB, Liga Bangsa-bangsa (LBB). Di LBB, setiap anggota punya hak veto terhadap keputusan non-prosedural. Artinya, setiap keputusan yang dihasilkan harus disetujui seluruh anggota.⁵ Bagi PBB sendiri, hak veto atau hak untuk menolak/membatalkan hanya diberikan kepada lima anggota tetap Dewan Keamanan.

Secara normatif, hak veto yang diberikan kepada lima anggota tetap Dewan Keamanan PBB tidak disebutkan dengan gamblang dalam Piagam PBB. Hak veto dapat ditemukan secara tersirat dalam Pasal 27 Ayat 3 Piagam PBB, di mana menyatakan bahwa “keputusan-keputusan Dewan Keamanan mengenai hal-hal lain ditetapkan dengan suara setuju dari sembilan anggota termasuk suara anggota-anggota tetap”. Keharusan adanya suara setuju dari anggota-anggota tetap

⁴ Matthew D. Stephen, 2018, “Legitimacy Deficits of International Organizations: design, drift, and decoupling at the UN Security Council”, *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 31 Nomor 1, hal. 106.

⁵ Nibras Nada Nailufar, ”Hak Veto PBB: Definisi, Sejarah dan Perdebatannya”, <https://www.kompas.com/skola/read/2020/01/31/213000169/hak-veto-pbb-definisi-sejarah-dan-perdebatannya?page=all>, diakses pada 06 Februari 2020.

sebagaimana dimaknai dalam Pasal 27 Ayat 3 Piagam PBB inilah kita dapat menemukan adanya hak veto, sebab jika salah satu anggota tetap menyatakan tidak setuju atau menolak, maka pengambilan keputusan tidak dapat dilakukan meskipun telah mencapai sembilan suara afirmatif.

Ihwal pemberian hak veto kepada lima anggota tetap Dewan Keamanan didasari dengan alasan bahwa kelima negara yang bersangkutan adalah pihak-pihak yang dibebankan tanggung jawab terberat untuk menjaga dan memelihara perdamaian dan keamanan internasional. Sebagai negara-negara yang memenangkan Perang Dunia II sekaligus yang berinisiatif dalam menggagas pembentukan PBB, kelima negara ini menjadi hilir harapan untuk tercipta serta terpeliharanya perdamaian dan keamanan internasional. Mereka dianggap sebagai pihak-pihak yang 'paling paham' persoalan perang, sehingga untuk setiap keputusan Dewan Keamanan PBB yang berkaitan dengan pencegahan perang demi menjaga perdamaian dan keamanan, kepada mereka diberikan hak suara final dan menentukan dalam pengambilan keputusan.

Selama kurun waktu 74 tahun PBB berdiri, veto telah digunakan sebanyak 259 kali dalam pembahasan resolusi untuk 210 kasus. Dari persentasi penggunaan hak veto tersebut, Rusia adalah negara yang paling sering menggunakan hak veto yakni 116 kali, disusul Amerika Serikat 82 kali, Inggris 29 kali, Prancis 16 kali, dan Cina 16 kali.

Rusia menggunakan hak vetonya sebanyak 116 kali, 80 kali veto digunakan hampir secara berturut-turut pada periode 1946-1969. Sebab penggunaan hak veto sebanyak itu diantaranya untuk melawan tindakan anti komunis yang dilakukan

oleh negara-negara barat, dan demi melindungi kepentingan nasional Rusia (*Union of Soviet Socialist Republics* kala itu) pada masa Perang Dingin dengan Amerika Serikat. Kontemporer, Rusia kerap menggunakan hak vetonya pada setiap pembahasan resolusi konflik Timur Tengah menyangkut Suriah. Bersumber pada berbagai literatur, hal ini dilakukan demi menjaga hubungan baik antara Rusia dan Suriah yang telah terbentuk melalui kemitraan strategis Moskow-Damaskus dalam bidang militer sejak Perang Dingin.

Hampir serupa dengan Rusia, Amerika Serikat juga terlalu sering menggunakan hak veto untuk membatalkan resolusi Dewan Keamanan yang dianggap dapat mengganggu dan mengancam kepentingan nasional negaranya. Pada 1975-1976, melalui hak vetonya Amerika Serikat 5 kali membatalkan pengakuan Vietnam sebagai negara anggota baru PBB. Amerika Serikat juga terhitung sebagai anggota tetap yang paling sering menggunakan hak vetonya untuk membatalkan setiap resolusi menyangkut konflik Israel-Palestina,

Penggunaan veto Amerika Serikat atas Vietnam secara singkat bisa dipahami karena hubungan antara kedua negara yang kurang baik pada masa Perang Vietnam kala itu. Sebaliknya, demi menjaga dan memelihara hubungan erat dengan Israel menjadi alasan kuat penggunaan veto Amerika Serikat terhadap konflik jalur Gaza.

Praktik veto yang dilakukan oleh kedua negara tersebut, yang alasannya lebih kepada untuk kepentingan nasional masing-masing, konflik di Timur Tengah khususnya Suriah dan jalur Gaza menjadi konflik yang berkepanjangan dan tak kunjung terselesaikan. Respon atas hal ini, sejak tahun 2013 Prancis mengambil

sikap dan mengusulkan agar hak veto dibatasi dan tidak digunakan apabila berkaitan dengan kasus kejahatan masal.⁶ Usulan tersebut muncul ketika untuk ketiga kalinya pada Juli 2012 Rusia bersama dengan Cina menggunakan hak vetonya untuk menolak dan membatalkan resolusi Dewan Keamanan terkait konflik di Suriah. Sikap Prancis tersebut digadang-gadang mendapatkan dukungan dari Inggris yang juga merupakan salah satu negara pemegang hak veto. Baik Prancis maupun Inggris, keduanya belum menggunakan hak veto sejak tahun 1989. Sedangkan Cina, dengan dasar kepentingan dalam hal kesamaan ideologi, sejak tahun 2007 selalu menggunakan hak vetonya sejalan dengan sikap dan keputusan Rusia.

Sebelum adanya usulan untuk pembatasan hak veto oleh Prancis, sejak tahun 2005 telah terbentuk negara-negara G4 (*Group of Four*) yang menggagas dan menyuarakan ‘Reformasi Dewan Keamanan’, dimana anggotanya antara lain Brasil, Jerman, India dan Jepang. Sejauh penelusuran data yang dilakukan calon peneliti, G4 menyuarakan proposal reformasi Dewan Keamanan terakhir kali pada februari 2019 dalam *Intergovernmental Negotiations (IGN) meeting*. Dalam penyampaiannya, Duta Besar Yasuhisa Kawamura menegaskan bahwa untuk menjamin Dewan Keamanan yang representatif, perlu dilakukan perubahan berupa penambahan anggota pada kedua kategori, baik anggota tetap maupun anggota

⁶ Stewart M. Patrick, “Limiting the Security Council Veto in the Face of Mass Atrocities”, <https://www.cfr.org/blog/limiting-security-council-veto-face-mass-atrocities>, diakses pada 17 Maret 2020.

tidak tetap. Penambahan anggota, selanjutnya harus benar-benar mengakomodir keterwakilan geografis dari seluruh negara-negara anggota PBB.⁷

Upaya adanya reformasi dewan keamanan hingga saat ini terus mengalami begitu banyak kendala. Tidak heran, reformasi dewan keamanan mengharuskan adanya amandemen Piagam PBB, dimana hal ini membutuhkan persetujuan dari anggota tetap dewan keamanan itu sendiri. Reformasi yang digagas juga tentang adanya penambahan anggota tetap, dimana menurut peneliti hal ini hanya akan menambah rumit permasalahan di dewan keamanan. Kerumitan yang dimaksud adalah akan bertambahnya konflik kepentingan (*conflict of interest*) antara anggota-anggota tetap. Oleh karena itu, peneliti lebih tertarik menindaklanjuti gagasan Perancis dalam hal membatasi penggunaan hak veto, dengan melakukan penelitian berjudul **“Urgensi Hadirnya *Lex Specialis* tentang Hak Veto Anggota Tetap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa”**.

1.2 Rumusan Masalah

Adapun masalah yang dirumuskan dalam penelitian ini, berdasarkan latar belakang di atas adalah:

1. Bagaimana pengaruh hak veto terhadap peran dewan keamanan dalam menjaga dan memelihara perdamaian dan keamanan internasional?
2. Bagaimana bentuk dan rumusan pengaturan hukum tentang hak veto?

⁷ “Joint G4 Statement by Brazil, Germany, India and Japan, Delivered by H.E. Ambassador Yasuhisa Kawamura, Deputy Permanent Representative of Japan to the United Nations, at the Informal Meeting of the General Assembly, Second Intergovernmental Meeting on Security Council Reform”, https://www.un.emb-japan.go.jp/itpr_en/kawamura022519.html, diakses pada 18 Maret 2020.

1.3 Tujuan Penulisan

Berkaitan dengan rumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan yang semoga bisa dicapai dalam penelitian ini antara lain:

1. Menganalisa dan menjelaskan pengaruh hak veto terhadap peran Dewan Keamanan PBB dalam memelihara perdamaian dan keamanan internasional.
2. Menganalisa dan menggagas bentuk dan rumusan pengaturan hukum tentang hak veto sebagai upaya melahirkan *ius constituendum* bagi PBB dan tatanan kehidupan internasional.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat menjadi salah satu *alternative option* dan referensi bagi PBB dalam pengembangan konsep hak veto menyangkut pemberian dan penggunaannya demi pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional kontemporer. Serta memberikan kontribusi ilmiah bagi ilmu pengetahuan secara umum dan disiplin Ilmu Hukum pada khususnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis dari penelitian ini kurang lebih diantaranya:

1. Bagi negara, penelitian ini secara komprehensif diharapkan bisa menjadi sumbangsih gagasan yang layak dipertimbangkan dalam upaya reformasi Dewan Keamanan PBB yang terus digaungkan, termasuk oleh

Indonesia sebagai salah satu anggota tidak tetap dalam badan strategis PBB tersebut.

2. Bagi mahasiswa, secara tekstual semoga penelitian ini dapat menjadi bahan bacaan yang berguna dalam menambah pengetahuan dan wawasan tentang dinamika internasional, lebih khusus menyangkut hukum internasional. Secara kontekstual semoga dapat menumbuhkembangkan rasa ingin tahu dan inovasi dalam penulisan karya-karya tulis ilmiah kedepannya.
3. Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan dapat memupuk dan memperkaya khazanah keilmuan dalam bidangnya, serta menjadi penunjang dalam pertanggungjawaban ilmu dan gelar kelak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.