

10-31-2005

Perubahan Piagam dalam Rangka Memperkokoh PBB

Sumaryo Suryokusumo

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil>

Recommended Citation

Suryokusumo, Sumaryo (2005) "Perubahan Piagam dalam Rangka Memperkokoh PBB," *Indonesian Journal of International Law*. Vol. 3: No. 1, Article 7.

DOI: 10.17304/ijil.vol3.1.7

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol3/iss1/7>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Indonesian Journal of International Law by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Expert Commentary



**Perubahan Piagam Dalam Rangka
Memperkokoh PBB**

Sumaryo Suryokusumo*

The enlargement of the United Nations Security Council had been discussed for years, initially when the membership of the United Nations increased in 1961 more than double, by the admittance of the new independent Nations to the Organisation. This effort was first initiated by the Special Committee on the Review of the Charter established by the U.N. General Assembly in 1961 to keep pace with the further increase in the U.N. membership so as to make the Council effectively discharge its responsibility primarily on the maintenance of international peace and security. When the U.N. Charter was signed in June 1945, the U.N. comprised 51 members, while the Council consisted of only 5 Permanent Members and 6 Non Permanent Members. However, when the U.N. members increased to 113 in 1963, the U.N. General Assembly adopted a resolution to enlarge the Non Permanent Members from 6 to 10. In 2005 the membership of the U.N. has drastically increased to 191 Countries, has more than quadrupled. During the Millennium Summit held in New York in 2003, the World Leaders recognised the need to strengthen the Organisation and resolved to intensify their efforts to achieve a comprehensive reform of the U.N. Security Council in all its aspects, including in particular the possibility of expanding its membership, both for permanent and non permanent

* Penulis adalah mantan Rapporteur Special Committee on Charter and on Strengthening Role of the United Nations, 1978-1981 yang telah mengikuti persidangan-persidangannya di New York, Jenewa, Wina, Manila, Brazil dan Meksiko.

members. Such a change in the Council composition is needed to make it more broadly representative of the realities of power in today's world. In order to implement the Millennium Declaration, New York World Summit 2005 considered the efforts are of utmost important to make the organisation more useful to its membership in particular and for the international community in general.

I. Pendahuluan.

Masalah perubahan Piagam (*review of the Charter*) ini sebenarnya sudah lama dipikirkan oleh semua anggota PBB, khususnya negara-negara berkembang sejak 1974 dimana pada waktu itu telah dibentuk Komite Ad Hoc Mengenai Piagam PBB yang kemudian dirobah namanya menjadi Komite Khusus dan Peningkatan Peranan Organisasi yang beranggotakan 47 negara.¹ Komite Ad Hoc tersebut pada mulanya bertugas untuk menjajaki kemungkinannya untuk melakukan tinjauan terhadap Piagam khususnya yang menyangkut organisasi dan cara kerja Dewan Keamanan yang dianggap kurang mencerminkan aspirasi negara-negara berkembang. Tetapi karena masalah tersebut sangat sensitif maka setahun kemudian berhasil diubah dengan mandat barunya untuk meningkatkan peranan PBB khususnya usaha-usaha pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional, pengembangan kerjasama dan aturan hukum internasional dalam hubungan antara negara.²

Dalam perkembangan selanjutnya pembahasan mengenai kemungkinan untuk meninjau perluasan keanggotaan Dewan Keamanan termasuk hak veto selalu saja timbul dalam persidangan Komite Khusus tersebut, walaupun tidak pernah memperoleh kemajuan yang positif karena ternyata kelima anggota tetap Dewan Keamanan memang tidak pernah memberikan indikasinya untuk

¹ Resolusi MU-PBB 3499 (XXX) 1975.

² United Nations, *Everyone's United Nations*, New York, 1979, hlm. 66.

memberikan kemauan politik (*political will*) ke arah itu. Pembahasan Komite Khusus utamanya mengenai reformasi Dewan Keamanan dirasakan makin jauh tatkala perang dingin berakhir dimana PBB telah mengeluarkan satu Deklarasi Milenium pada tahun 2000.

Dalam Deklarasi tersebut, para pemimpin dunia menyatakan keyakinannya bahwa umat manusia dalam tahun-tahun mendatang mampu menciptakan kemajuan menuju perdamaian, keamanan, perlucutan persenjataan, hak azasi manusia, demokrasi dan *good governance*. Para pemimpin dunia juga menyerukan satu kemitraan global untuk pembangunan sampai tahun 2015.³

Setelah dikeluarkannya Deklarasi tersebut masyarakat internasional mulai merasakan bahwa adanya ketidakseimbangan kekuatan dunia yang menipis seperti sekarang ini merupakan sumber ketidakstabilan. Terbaginya kekuatan-kekuatan besar dalam menghadapi masalah-masalah kunci yang penting dalam percaturan politik dunia telah membuka tidak adanya konsensus terhadap prinsip-prinsip dan tujuan PBB yang telah disetujuinya di San Francisco tahun 1945 lalu. Sementara itu, lebih dari 40 negara merasakan ketakutan mereka akan pertikaian melalui kekerasan. Bahkan sekarang ini tercatat kurang lebih 25 juta penduduk telah meninggalkan tempat tinggal mereka, dan hanya sepertiganya saja persoalan tersebut yang dapat ditanggulangi melalui bantuan PBB disamping masalah pengungsi internasional yang sudah ada yang berjumlah antara 11 sampai 12 juta yang sebagian merupakan korban kejahatan perang dan kejahatan terhadap kemanusiaan.⁴

³ Lihat Dokumen A/59/2005, 21 Maret 2005, hlm. 4.

⁴ Ibid.

Dalam rangka menindak lanjuti Deklarasi tersebut, pada tahun 2005 bertepatan dengan peringatan 60 tahun berdirinya PBB, telah diadakan KTT untuk mengambil langkah-langkah seperlunya ke arah itu. Untuk mempersiapkan KTT tersebut Sekjen PBB telah menyusun suatu laporan menyeluruh dalam rangka pelaksanaan Deklarasi Milenium PBB yang dicanangkan tahun 2000 lalu. Dalam menyusun laporan tersebut Sekjen PBB telah dibantu oleh satu panel yang dibentuknya dalam tingkat tinggi yang beranggotakan 16 orang yang menangani masalah-masalah “ancaman, tantangan dan perubahan khususnya dalam rangka memperkuat sistim keamanan kolektif”. Sedangkan panel lainnya yang dibentuk dalam tingkat ahli dan beranggotakan 250 orang adalah untuk merumuskan suatu program aksi untuk mencapai tujuan yang direncanakan akan tercapai dalam tahun 2015.⁵

Laporan Sekjen PBB tersebut meliputi berbagai aspek yang lebih banyak menyangkut hak azasi manusia yang lebih luas seperti kebebasan akan kebutuhan, kebebasan dari ketakutan, kebebasan untuk hidup bermartabat dan yang paling relevan dalam tulisan ini adalah usaha-usaha yang perlu ditempuh oleh masyarakat internasional dewasa ini untuk memperkuat PBB. Persoalan ini menyangkut berbagai badan utama PBB seperti Majelis Umum, Dewan Keamanan, Dewan Ekonomi dan Sosial, Dewan Perwalian, Sekretariat, pertalian yang diperlukan dalam sistem, organisasi regional dan masalah penyempurnaan Piagam PBB.⁶

⁵ Lihat Dokumen A/59/565.

⁶ Report of the Secretary General, “In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All.” 21 March 2005.

KTT Dunia 2005 yang diadakan oleh PBB di New York selama 3 hari bertepatan dengan diadakannya Sidang Majelis Umum PBB ke-60 kemudian telah menghasilkan satu persetujuan untuk mengambil tindakan mengenai tantangan-tantangan global yang dihadapi sekarang ini yang meliputi masalah pembangunan, terorisme, masalah-masalah yang berkaitan dengan perdamaian (*peacebuilding, peacekeeping dan peacemaking*), tanggung jawab untuk melindungi, masalah hak azasi manusia, demokrasi dan penegakan hukum, pengelolaan reformasi, masalah lingkungan, kesehatan, bantuan kemanusiaan dan penyempurnaan Piagam PBB.⁷

Tidak banyak perkembangan kemajuan yang dapat dicapai dalam KTT tersebut kecuali dua masalah yang menyangkut pengelolaan reformasi PBB seperti peninjauan kembali semua mandat yang sudah melebihi 5 tahun guna memungkinkan penanganan masalah-masalah baru yang bersifat prioritas, serta aturan dan kebijakan mengenai anggaran, keuangan dan sumber daya manusia sehingga memungkinkan organisasi seperti PBB bisa mengatasi keperluan-keperluan yang baru. Sedangkan mengenai penyempurnaan Piagam justru tidak dibicarakan kemungkinan perluasan keanggotaan Dewan Keamanan yang merupakan masalah penting dalam memenuhi aspirasi pertumbuhan keanggotaan PBB yang kini sudah mencapai 191 negara, kecuali hanya Dewan Perwalian yang memang sudah dianggap tuntas menyelesaikan tugasnya dalam mengelola wilayah-wilayah perwalian menuju pemerintahan sendiri. Demikian juga usaha untuk menghilangkan

⁷ Lihat 2005 United Nations, World Summit, High Level Meeting, 14-16 September 2005, 2005 World Summit Outcome.

kalimat “negara musuh” (*enemy States*) yang sudah dianggap tidak relevan lagi.⁸

II. Fenomena yang Timbul dalam Pasca Perang Dingin.

Jika diikuti perjalanan sejarah pertumbuhan PBB setelah 60 tahun berdiri, pada hakekatnya organisasi dunia tersebut merupakan satu-satunya organisasi yang paling tahan waktu (*tested the time*) dibandingkan dengan organisasi internasional sebelumnya seperti Liga Bangsa Bangsa (LBB). Jika LBB hanya bertahan sampai 26 tahun saja, maka PBB yang kini sudah berusia 60 tahun ternyata masih tetap bertahan walaupun telah banyak mengalami fenomena-fenomena baru yang dianggap cukup mendasar dan bahkan dianggap tidak instrumental lagi. PBB bahkan dikatakan ampuh karena bukan saja bisa bertahan lama, tetapi juga telah berhasil menghindarkan dunia dari timbulnya bencana perang dunia baru sesuai cita-cita PBB sendiri.⁹ Masyarakat internasional juga menyadari adanya kemajuan pesat di bidang dekolonisasi dimana keanggotaan PBB sejak berdirinya organisasi itu hanya 51 negara, kini setelah 60 tahun meningkat hampir empat kali lipat menjadi 191 negara.

Di pihak lain khususnya sejak berakhirnya perang dingin akhir 1990-an, dimana telah terjadi pergeseran-pergeseran kekuatan dunia secara drastis, telah menimbulkan fenomena-fenomena baru dalam hubungan internasional dan sudah tentu memberikan perubahan-perubahan yang cukup mendasar bagi organisasi dunia seperti PBB. Dalam menangani konflik dan situasi internasional,

⁸ Perhatikan Pasal 53 dan 107 Piagam PBB.

⁹ Lihat Paragraf pertama Mukadimah Piagam PBB yang berbunyi: “*to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind...*”

PBB nampaknya tidak lagi dapat berperan sentral dan kurang mencerminkan sifat universalitas dan demokratisnya. Kekuatan badan utama seperti Majelis Umum PBB sebagai badan yang sifatnya deliberatif telah bergeser ke Dewan Keamanan, terutama dengan mengurangnya peranan negara-negara non-blok yang dianggap tidak lagi relevan di masa pasca perang dingin seperti sekarang ini.

Kedudukan Dewan Keamanan sendiri dewasa ini dinilai sudah kehilangan sama sekali semangat kolegalitas (*spirit of collegialities*) dan keseimbangan di dalam sistim persuaraannya, sehingga dirasakan tidak lagi dapat menampung aspirasi negara-negara berkembang dan yang jelas tidak memenuhi lagi prinsip-prinsip keadilan sebagaimana dituntut oleh Piagamnya. Sanksi-sanksi atas dasar Bab VII Piagam yang semasa perang dingin belum pernah sama sekali diterapkan oleh PBB, kini justru banyak dikenakan kepada banyak negara, bahkan sangat berkepanjangan, baik berupa sanksi ekonomi maupun sanksi militer yang membuat kekhawatiran banyak negara.¹⁰

Sanksi-sanksi semacam itu tidak lagi semata-mata didasarkan pada adanya ancaman atau pelanggaran terhadap perdamaian ataupun adanya agresi yang dilakukan oleh negara, tetapi sudah berada di luar kerangka, wewenang dan tanggung jawab Dewan Keamanan (*ultra vires*) seperti halnya masalah pelanggaran hak azasi manusia, masalah terorisme, masalah pengembangan persenjataan nuklir, masalah konflik etnis di suatu negara, pergantian kekuasaan di suatu negara, perang saudara, pembajakan udara, bahkan masalah pembunuhan seseorang pemimpin negara seperti yang terjadi di Lebanon baru-baru ini. Banyak negara menganggap hal itu tidak jelas lagi karena tidak sesuai dengan

¹⁰ Lihat Pasal 41 dan 42 Piagam PBB.

makna dari “ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional” sebagaimana terkandung di dalam ketentuan Piagam PBB.¹¹

Masyarakat internasional juga mencatat timbulnya fenomena baru yang bisa memberikan dampak negatif bagi negara-negara kecil dan berkembang dimana kekuatan-kekuatan besar dapat menggunakan Dewan Keamanan untuk melegitimasi kepentingan strategisnya. Praktek semacam ini dapat menciptakan preseden yang sangat berbahaya karena itu harus dihentikan. Oleh karena itu reformasi PBB tetap diperlukan guna memperkuat peranan PBB sehingga organisasi internasional tersebut menjadi kokoh dan instrumental.

III. Reformasi PBB.

Pada tahun 2005 ini masyarakat internasional melihat adanya momentum yang baik bagi terciptanya *peacebuilding*, *peacekeeping* dan *peacemaking*. Oleh karena itu diharapkan PBB akan lebih mampu lagi dalam melaksanakan misinya sebagaimana diamanatkan oleh Piagam PBB. KTT Dunia 2005 yang diadakan di New York bulan September 2005 lalu tidak banyak membicarakan masalah reformasi PBB, apalagi kemungkinan perluasan keanggotaan Dewan Keamanan, baik anggota tidak tetap maupun anggota tetapnya yang sudah lama dikehendaki oleh sebagian besar negara anggota PBB.

¹¹ Lihat Pasal 34 Piagam PBB. Yang berbunyi sebagai berikut: “*The Security Council may investigate any dispute, or any situation which might lead to international friction or give rise to a dispute, in order to determine whether the continuance of the dispute or situation is likely to endanger the maintenance of international peace and security.*”

KTT Dunia 2005 dalam menindaklanjuti hasil KTT Milenium 2000 lalu lebih banyak memusatkan perhatiannya antara lain dalam persoalan-persoalan seperti usaha untuk mencapai Tujuan Pembangunan Milenium dalam tahun 2015, strategi untuk memerangi terorisme, meningkatkan peranan Sekjen PBB guna usaha-usaha mediasi dan memberikan jasa-jasa baiknya, tanggung jawab internasional secara kolektif untuk melindungi penduduk dari ancaman genosida, kejahatan peperangan, pemusnahan etnis dan kejahatan terhadap kemanusiaan, pembentukan Dewan HAM PBB, peninjauan kembali terhadap semua mandat yang sudah lebih dari lima tahun guna memungkinkan penyelesaian masalah-masalah prioritas, menciptakan suatu sistim peringatan dini secara universal guna mengatasi semua bahaya alam, pencegahan, pelayanan dan bantuan untuk penyakit-penyakit berbahaya dan peningkatan bantuan kemanusiaan.¹²

Sedangkan mengenai permasalahan reformasi PBB yang telah disetujui adalah menyangkut perubahan dan penyempurnaan Piagam PBB seperti kemungkinan untuk menghilangkan salah satu badan utama PBB yaitu Dewan Perwalian dan menghapuskan kata-kata "negara musuh" (*enemy States*) dalam beberapa pasal Piagam karena dianggap sudah tidak relevan lagi. Masalah-masalah penting lainnya seperti penambahan keanggotaan tidak tetap maupun tetap tidak ada kemajuan yang cukup berarti.¹³

Sebenarnya ada beberapa masalah yang perlu dipertimbangkan untuk dibahas didalam KTT Dunia 2005 bahkan sebelumnya Sekjen PBB dengan kedua Panel-nya dapat mengidentifikasi

¹² United Nations Department of Public Information, 2005 World Summit, High Level Plenary Meeting, 14-16 September 2005, Fact Sheet, September 2005.

¹³ Ibid.

masalah-masalah penting lainnya secara konkrit seperti: perluasan keanggotaan Dewan Keamanan PBB, usaha-usaha dalam hal Dewan Keamanan PBB gagal untuk mengambil keputusan terhadap masalah-masalah yang menyangkut situasi dan konflik yang mengancam perdamaian dan keamanan internasional dan peningkatan peranan Sekjen PBB dalam ikut serta usaha-usaha pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional

IV. Perluasan Keanggotaan Dewan Keamanan.

Sejak PBB didirikan dalam tahun 1945 pada waktu anggota PBB hanya mencapai jumlah 51 negara, anggota Dewan Keamanan hanya berjumlah 11 negara, yaitu 5 anggota tetap (AT) dan 6 anggota tidak tetap (ATT). Dalam tahun 1963, tatkala anggota PBB meningkat menjadi 113 negara dengan pesatnya laju pertumbuhan negara-negara baru, Majelis Umum PBB telah menyetujui perluasan ATT Dewan Keamanan PBB dari 6 menjadi 10 negara, sehingga jumlah anggota Dewan Keamanan berubah menjadi 15 negara,¹⁴ yang kemudian diberlakukan pada tahun 1965 setelah diadakan perubahan-perubahan pada Pasal 23 dan Pasal 27 Piagam PBB.

Kini dalam tahun 2005 kita telah mencatat bahwa keanggotaan PBB telah meningkat secara drastis mencapai 191 negara. Oleh karena itu bukanlah hal yang tidak rasional jika keanggotaan Dewan Keamanan itu ditinjau kembali untuk kemungkinannya diperluas. Jika dilihat rasionya antara keanggotaan PBB dengan Dewan Keamanan akan terlihat sebagai berikut:

¹⁴ Lihat Resolusi MU-PBB 1991A(XVIII) tahun 1963.

| | Tahun 1945 | Tahun 1963 | Tahun 2005 |
|-----------------|------------|-------------|--------------|
| Keanggotaan PBB | 51 | 113 | 191 |
| Keanggotaan DK | 5AT+ 6 ATT | 5AT+ 10 ATT | 5AT+?10ATT+? |
| Rasio | 21.6% | 13.3% | ? |

Permasalahannya adalah berapa kita akan perluas keanggotaan DK yang kini berjumlah 15 negara? Apakah keanggotaan DK perlu besar ataupun perluasan itu tidak terbatas pada keanggotaan tetap, tetapi juga pada keanggotaan tetap DK? Namun perlu pula kiranya untuk dipertimbangkan bahwa jumlah keanggotaan DK yang cukup besar bisa saja menimbulkan ketidakseimbangan yang besar pula (*uneven greater imbalance*) di antara anggota tidak tetap dan anggota tetap DK, khususnya dalam pengambilan keputusan yang didasarkan atas suara afirmatif (*affirmative votes*) yang harus ditentukan dengan jumlah tambahan keanggotaan DK yang diinginkan.

Di lain pihak jumlah keanggotaan yang begitu besar justru akan dapat memperkecil kesempatan sesuatu negara anggota untuk memperoleh giliran bulanan sebagai Presiden DK sesuai dengan urutan abjad. Di samping itu keseimbangan secara rasional dalam hal jumlah anggota tetap dan jumlah anggota tidak tetap perlu pula dipertimbangkan, agar bisa mencapai suatu cara yang adil dalam pengambilan keputusan. Namun efektifitas dalam pengambilan keputusan itu bukanlah semata-mata tergantung dari sedikit ataupun banyaknya anggota.

Usul yang dimajukan dalam laporan *The Panel of Eminent Persons on United Nations Civil Society Relations* khususnya tentang reformasi Dewan Keamanan telah diusulkan adanya dua model.¹⁵ Model pertama (Model A) maupun Model kedua (Model B) yang pada hakekatnya menyangkut pertama-tama perubahan kelompok regional yang semula Kelompok Asia Afrika dipisah menjadi kelompok-kelompok tersendiri menjadi Kelompok Afrika dan Kelompok Asia dan Pasifik.

Kelompok-kelompok yang sudah ada sebelumnya seperti Kelompok Eropa Barat dan Lain-lain serta Kelompok Eropa Timur dijadikan satu menjadi Kelompok Eropa. Sedangkan Kelompok Negara-Negara Amerika Latin dan Karibia ditambah dengan Amerika Serikat dan Kanada telah dijadikan kelompok baru yang bernama Kelompok Amerika. Perubahan pengelompokan regional yang baru yang diusulkan tersebut memerlukan perubahan resolusi Majelis Umum PBB yang telah menetapkannya dalam tahun 1963.¹⁶

Mengenai Model A khususnya, telah diusulkan tambahan 6 kursi AT tanpa hak veto (*) dan tambahan 3 kursi lagi ATT untuk masa waktu 2 tahun (tidak dapat dipilih lagi) sebagai tambahan dari 10 ATT yang sudah ada, sehingga jumlah keanggotaan DK keseluruhannya menjadi 24 anggota. Untuk Model B telah diusulkan keanggotaan DK diperluas dengan jumlah yang sama dengan Model A, yaitu 24 anggota, tetapi tambahan 8 kursi yang diusulkan adalah untuk ATT dengan masa waktu 4 tahun (**)

¹⁵ Dokumen MU-PBB A/59/2005, hlm. 43.

¹⁶ Lihat Paragraf 3 Resolusi 1991A(XVIII) tgl. 17 Desember 1963 dan lihat juga Resolusi 2046(XX) tgl. 8 Desember 1965.

dapat dipilih kembali serta tambahan 1 kursi lagi untuk ATT yang kondisinya sama dengan 10 anggota tidak tetap yang sudah ada.¹⁷

| | Keanggotaan sekarang | Usulan keanggotaan baru | |
|--------|----------------------|-------------------------|--------------|
| | | Model A | Model B |
| AT | 5 | 5 + 6 | 5 |
| ATT | 10 | 10 + 3 | 10 + 8** + 1 |
| Jumlah | 15 | 24 | 24 |

V. Pengambilan Keputusan.

Pada waktu keanggotaan DK-PBB jumlahnya 11 negara, yaitu 5 anggota tetap dan 6 anggota tidak tetap, maka pengambilan keputusan terhadap masalah-masalah di luar permasalahan yang bersifat prosedural ditetapkan melalui 9 suara afirmatif termasuk kesepakatan dari kelima anggota tetap DK. Ini berarti bahwa jika ada salah satu dari anggota tetap DK yang menolaknya atau tidak menyepakatinya, keputusan tidak akan dapat dicapai. Namun apabila salah satu atau lebih negara anggota tetap menyatakan suaranya abstain, keputusan masih dapat diambil dengan pengertian bahwa paling sedikit 7 suara afirmatif dari para anggota lainnya yang hadir bisa dicapai termasuk kesepakatan dari kelima anggota tetap DK.

Sejak keanggotaan DK bertambah dari 11 menjadi 15 dengan penambahan keanggotaan tidak tetap dari 6 menjadi 10 negara, maka pengambilan keputusan berubah pula dari paling sedikit 7 suara afirmatif menjadi 9 suara afirmatif, termasuk kesepakatan dari kelima anggota DK.

¹⁷ Doc.A/59/2005, Box.5, Security Council Reform: Model A and B, hlm. 43.

Jika sekiranya usul keanggotaan baru DK itu ditetapkan 24 negara, terlepas apakah Model A ataukah Model B yang disetujuinya, maka pengambilan keputusan akan mengalami perubahan pula. Dengan menggunakan rasio perbandingan keanggotaan dengan suara afirmatif yang telah ada sebelumnya maka pengambilan suara secara afirmatif akan dapat diperkirakan.

| | Tahun 1945 | Tahun 1963 | Usulan Baru |
|-----------------|------------|------------|-------------|
| Suara afirmatif | 7 | 9 | 15 |
| Rasio | 63.6% | 60% | 62.5% |

VI. Menjadikan Resolusi 377a(V) Instrumental

Dewan Keamanan PBB merupakan satu-satunya badan utama PBB yang mempunyai tanggung jawab utama (*primary responsibility*) terhadap pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional.¹⁸ Dengan demikian dapat diartikan bahwa hanyalah badan tersebut yang dapat mengambil langkah-langkah selanjutnya untuk mengatasi baik konflik maupun situasi yang mengancam perdamaian dan keamanan internasional. Kekuasaannya tersebut tercermin dalam beberapa hal:

1. Meskipun Dewan Keamanan keanggotaannya terbatas hanya 15 negara, tetapi keputusan yang diambil itu mewakili semua negara anggota PBB;¹⁹
2. Dewan Keamanan mempunyai kekuasaan untuk mengambil keputusan yang mengikat bukan saja terhadap anggotanya

¹⁸ Pasal 24(1) Piagam PBB.

¹⁹ Ibid.

tetapi semua anggota PBB dan di dalam beberapa hal bahkan mengikat terhadap negara bukan anggota;²⁰

3. Hak untuk memutuskan dibatasi oleh aturan kesepakatan (veto), dimana kelima anggota tetap Dewan Keamanan mempunyai hak untuk tidak menyetujui usul-usul yang bersifat substantif serta terhadap amandemen terhadap Piagam;²¹
4. Dewan Keamanan harus dapat berfungsi setiap waktu ;²²
5. Piagam memberikan hak kepada Dewan Keamanan untuk menetapkan aturan tata caranya sendiri.²³

Walaupun Majelis Umum mempunyai wewenang untuk membicarakan masalah-masalah yang menyangkut pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional, tetapi ada kendala-kendala yang dihadapi, pertama bahwa Majelis tidak dapat mengambil langkah-langkah yang konkrit kecuali keputusan yang hanya bersifat rekomendatif yang ditujukan baik kepada negara-negara yang bertikai maupun kepada Dewan untuk mengambil langkah-langkah selanjutnya dalam rangka mengakhiri situasi dan konflik. Kedua, keputusan Majelis mengenai masalah yang berkaitan dengan konflik atau situasi yang mengancam perdamaian dan keamanan internasional haruslah diputuskan melalui mayoritas dua pertiga suara.

Sejak dialaminya kendala-kendala semacam itu dari tahun 1945-1950, maka pada tahun 1950 telah dikeluarkan satu resolusi

²⁰ Pasal 25, 49 dan 2(6) Piagam PBB.

²¹ Pasal 27(30 dan Pasal 108 Piagam PBB.

²² Pasal 28 (1) Piagam PBB.

²³ Paal 30 Piagam PBB.

yang dikenal sebagai ‘Resolusi Bersatu untuk Perdamaian’ (*Uniting for Peace Resolution*)²⁴ yang pada hakekatnya merupakan wewenang tambahan bagi Majelis. Dengan demikian maka Majelis diberikan kekuasaan baru secara residual dalam hal ikut serta menangani masalah-masalah yang berkaitan dengan pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional (*residual responsibility*).

Dalam hal Dewan tidak dapat memutuskan karena adanya veto dari satu atau lebih dari negara anggota tetap, sedangkan situasi dan konflik tetap mengancam perdamaian dan keamanan internasional, maka Dewan, atas dasar resolusi tersebut dapat mengajukan usul prosedural (bebas veto) untuk meminta Majelis menyelenggarakan Sidang Darurat Khusus atau Sidang Khusus untuk mengambil tindakan-tindakan selanjutnya untuk mengatasi situasi atau konflik tersebut. Bahkan dengan resolusi tersebut mayoritas negara-negara anggota PBB dapat mengajukan usul melalui Sekjen PBB atau Majelis Umum untuk menyelenggarakan sidang-sidang semacam itu.²⁵

Dewan Keamanan pernah meminta Majelis Umum PBB untuk menyelenggarakan Sidang Darurat Khusus dalam beberapa kasus seperti masalah invasi Mesir, masalah Hongaria, masalah Yordania dan Lebanon dan situasi di Congo.²⁶ Resolusi tersebut sebenarnya bisa diberlakukan dalam hal invasi militer Amerika Serikat ke Afghanistan dan Irak yang dilakukan secara tidak sah dan tanpa otorisasi Dewan Keamanan. Mengapa situasi semacam itu yang jelas-jelas mengancam perdamaian dan keamanan internasional

²⁴ Resolusi MU-PBB 377A(V) tanggal 3 Nopember 1950.

²⁵ Sumaryo Suryokusumo, *Organsasi Internasional*, Universitas Indonesia Press, Jakarta 1987, hlm. 132-133

²⁶ Sydney D. Bailey, *The Procedure of the Security Council*, Clarendon Press, Oxford, 1975, hlm. 366.

tidak diusulkan oleh negara-negara anggota PBB. Mengapa pula tidak ada yang mengajukan masalahnya di Dewan Keamanan, dan walaupun dapat diperkirakan akan diveto oleh Amerika Serikat dan Inggris, tetapi setelah gagal diambil keputusan setidaknya dapat diajukan usul prosedural untuk tujuan tersebut. Oleh karena itu Resolusi Bersatu untuk Perdamaian yang sudah sejak tahun 60-an tidak instrumental lagi perlu dimanfaatkan dalam rangka memperkokoh PBB.

VII. Peningkatan Peranan Sekjen PBB.

Sekjen PBB mempunyai kewenangan sebagaimana tercermin di dalam ketentuan Piagam PBB.²⁷ Pertama, Sekjen mempunyai kewajiban untuk menyampaikan laporan tahunan kepada Majelis Umum PBB mengenai kegiatan dan pekerjaan organisasi. Dengan demikian Sekjen telah menciptakan dirinya sebagai aparat dimana ia dapat mengemukakan pandangan-pandangannya mengenai perkembangan kehidupan internasional sebelum para anggota Majelis mengemukakan secara resmi pada waktu persidangan.

Apapun yang disinggung dalam laporannya, sedikit banyak dapat merupakan ukuran bagi sikap yang akan diambil oleh segenap anggota di dalam berbagai masalah internasional. Bahkan kadang-kadang dapat dinilai bahwa laporan tahunan itu dapat mendorong dan memberikan penilaian terhadap perkembangan kemajuan dari berbagai masalah seperti peningkatan usaha-usaha pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional, masalah terorisme, masalah perikemanusiaan, masalah HAM termasuk masalah-masalah penting lainnya.

²⁷ Lihat Pasal 98 dan 99 Piagam PBB

Apakah Sekjen PBB dapat lebih dahulu menilai suatu masalah yang mengancam perdamaian dunia di dalam laporannya, terutama bila masalah itu menyangkut kepentingan strategi negara-negara tertentu anggota tetap Dewan Keamanan? Dalam pengangkatan Sekjen ternyata peranan yang penting adalah Dewan Keamanan dan bukanlah Majelis Umum PBB. Tanpa rekomendasi Dewan Keamanan, sebenarnya pengangkatan Sekjen PBB tidak bisa dilakukan terutama persetujuan dari kelima anggota tetap Dewan Keamanan mengingat pemungutan suara untuk menghasilkan rekomendasi semacam itu melalui cara non-prosedural. Pada waktu negara-negara anggota tetap Dewan Keamanan menyetujui atau dalam hal tertentu harus menyetujui calon Sekjen PBB, secara diam-diam ia mempunyai kewajiban moral terhadap negara-negara anggota tetap Dewan Keamanan tersebut.

Dalam beberapa hal yang menyangkut kepentingan lima negara anggota tetap, ia akan selalu menahan diri atau membatasi diri, apalagi dalam hal pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional yang semata-mata hal itu merupakan tanggung jawab utama dari Dewan Keamanan. Oleh karena itu dalam setiap laporan tahunan yang dibuatnya, Sekjen PBB jarang atau bahkan tidak pernah mempersoalkan masalah-masalah yang belum dibahas oleh PBB. Sekjen Kofi Annan dalam laporan tahunannya ke Sidang Majelis Umum PBB sejak menjabat sampai sekarang tidak pernah memberikan pandangannya maupun tanggapannya terhadap invasi militer pasukan koalisi Amerika Serikat/Inggris yang dianggap tidak sah dan tanpa otorisasi Dewan Keamanan.

Kedua, Sekjen PBB sebenarnya dapat meminta perhatian Dewan Keamanan mengenai sesuatu konflik atau situasi internasional yang menurut pendapatnya dapat mengancam perdamaian dan keamanan internasional. Ketentuan ini merupakan hak inisiatif Sekjen PBB yang jarang, bahkan tidak pernah dilakukan, dengan pertimbangan yang sama yaitu tidak ingin

merongrong kewibawaan Dewan Keamanan yang memang mempunyai tanggung jawab secara primer terhadap masalah-masalah pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional. Apalagi seseorang Sekjen masih berkeinginan untuk mencalonkan diri kembali untuk masa jabatan berikutnya.

Berbeda dengan Sekjen PBB U Thant dimana ia pernah menggunakan hak inisiatifnya dalam masalah krisis peluru kendali Kuba dan situasi di Vietnam. Dalam krisis peluru kendali di Kuba tahun 1962, U Thant setelah mengikuti persidangan Dewan Keamanan yang mengalami jalan buntu, telah mendesak Presiden Amerika Serikat dan Uni Soviet untuk menanggukkan sementara pengapalan peluru kendali Uni Soviet ke Kuba dan mobilisasi angkatan laut Amerika Serikat, sehingga dengan demikian dapat dimulai lagi perundingan kedua negara. Pada waktu itu Sekjen berbicara atas nama lebih dari 50 negara yang netral dan himbauan itu telah disampaikan setelah berkonsultasi dengan negara-negara tersebut.

Pernah pula Sekjen PBB Kurt Waldheim memperoleh kecaman dari Presiden Nixon, karena ia telah menyinggung pemboman Amerika Serikat di Vietnam Utara pada tahun 1972. Sebelumnya dalam masalah Vietnam, Sekjen U Thant bertahun-tahun telah mencoba untuk membujuk Pemerintah Amerika Serikat untuk berunding dengan Vietnam Utara dalam rangka mengakhiri peperangan. Berkali-kali U Thant di samping telah mengadakan konsultasi, juga telah menyinggung dalam pernyataannya bahwa bagaimanapun juga pihak-pihak yang bersangkutan harus bertemu.

Sekjen Kofi Annan sendiri selama menjabat dalam dua masa jabatan ini belum pernah menggunakan hak inisiatifnya untuk mengadakan penilaian terhadap masalah-masalah yang jelas telah mengancam perdamaian dan keamanan internasional serta meminta Dewan Keamanan untuk mengambil langkah-langkah selanjutnya

guna mengatasi konflik dan situasi yang terjadi apakah di Lebanon, Palestina, Afganistan ataupun di Irak. Padahal Piagam memberikan mandat sepenuhnya untuk hal itu.

*"The Secretary General may bring to the attention of the Security Council any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security."*²⁸

²⁸ Lihat Pasal 99 Piagam PBB.