

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Ada beberapa hal yang mendorong penulis menetapkan "**DOMINASI AMERIKA SERIKAT DI DEWAN KEAMANAN PBB**" sebagai judul dalam penelitian ini. Alasan pertama adalah sepanjang pengetahuan penulis dan mungkin bagi kita semua ada pertanyaan besar mengapa Amerika Serikat selalu menjadi salah satu aktor utama dalam kancah politik internasional. Penulis merasa tertarik "**Ada Apa Dengan Amerika Serikat**" sehingga menjadi negara yang sangat dominan dalam kancah politik internasional.

Alasan kedua adalah PBB sebagai sebuah organisasi internasional yang didirikan untuk menciptakan perdamaian dunia dengan organ pokok di dalamnya yaitu Dewan Keamanan PBB ternyata belum bisa menjadi sebuah media yang efektif dalam pencegahan konflik-konflik internasional.

Alasan ketiga adalah menurut penulis konflik-konflik internasional yang terjadi selama ini terutama "*perang*" akan selalu menjadi hal yang menarik untuk dikaji.

B. Latar Belakang Masalah

Tujuan didirikan PBB pada tanggal 24 Oktober 1945 adalah untuk menjaga perdamaian dunia yang gagal dipertahankan oleh pendahulunya yaitu LBB (Liga Bangsa-Bangsa). LBB dibubarkan karena tidak mampu

maka kehadiran PBB diharapkan bisa menjaga perdamaian dan menyelesaikan konflik-konflik yang terjadi. Fungsi mediator yang diemban PBB diharapkan dapat menjadi katalisator tentang arti dan fungsi Lembaga Internasional untuk menyelesaikan pertikaian, baik berupa perang atau konflik regional seperti yang tercantum dalam Bab I artikel I dari piagam PBB mencantumkan tujuan pertama PBB, yaitu¹ :

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

Untuk mencapai tujuan itu, para anggota PBB wajib, sesuai dengan Artikel 2(4) yaitu “menghindarkan dirinya dalam hubungan internasionalnya dari ancaman atau penggunaan kekerasan terhadap keutuhan wilayahnya atau kemerdekaan politik suatu bangsa”.

Diantara keenam organ pokok PBB, Dewan Keamanan merupakan organ pokok yang paling penting, dan memiliki kekuasaan yang sangat besar dalam menjalankan tugas PBB demi mencapai maksud dan tujuan organisasi yaitu perdamaian dan keamanan internasional. Dewan Keamanan PBB ini tidak hanya menjadi ajang politik dunia pada umumnya, tetapi juga menjadi ajang politik bagi negara-negara besar yang interaksinya lebih intensif dari organ pokok PBB yang

¹ C.P.F Luhulina, *Peranan dan Prospek Peace Keeping Operations Perserikatan Bangsa-Bangsa*, Makalah yang di kutip dalam, Husni Amriyanto Putra, *Hand Book Organisasi Internasional* (Yogyakarta : Fisipol, HI-UMY, 2001) Hal 2

lainnya, sehingga benturan pendapat di dalamnya sering mempengaruhi sistem Internasional.

Bab VII piagam PBB yang mencakup artikel 39-51 menjabarkan untuk mengatasi kelemahan sistem pelaksanaan hukum yang desentralistis. Artikel 39,41,42,43 merupakan inti dari sistem pelaksanaan hukum PBB di bidang keamanan internasional atau kolektif. Artikel 39 piagam PBB berbunyi² :

The security council shall determine the existence of any threat to the peace, or breach of the peace, act of aggression and shall make recommendations or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42 to maintain or restore international peace and security.

Jadi Dewan Keamanan PBB-lah yang secara otoritatif memutuskan dalam situasi macam apapun tindakan pelaksanaan yang akan diambil, bukan negara-negara anggota secara individual. Keputusan semacam ini bukanlah suatu rekomendasi yang pelaksanaannya bergantung kepada kebijaksanaan negara anggota saja, tetapi mengikat semua anggota PBB, sesuai dengan artikel 25 Piagam yang menyatakan bahwa “anggota-anggota PBB, setuju untuk menerima dan melaksanakan keputusan Dewan Keamanan PBB sesuai dengan piagam”.

Namun demikian, Amerika Serikat yang menganggap dirinya sebagai negara *superpower* sehingga Amerika Serikat merasa berhak melakukan apapun sesuai dengan apa yang diinginkan. Amerika Serikat mengembangkan kekuatannya di berbagai wilayah dunia, terutama di wilayah Timur Tengah yang selama ini menjadi pusat perhatian dunia. Kawasan ini begitu banyak memiliki

minyak terbesar di dunia, letaknya yang strategis menjadikan kawasan ini sebagai persinggahan sehingga penting bagi strategi ekonomi, perdagangan, dan pertahanan global karena letak geografisnya yang berada diantara tiga benua, yaitu benua Asia, benua Eropa, serta benua Afrika, maka secara strategis kawasan Timur Tengah sejak dahulu menjadi salah satu kawasan yang penting sehingga bagi siapa saja yang menguasai kawasan ini akan memiliki kedudukan yang strategis di dunia dan juga tempat lahirnya tiga agama besar dunia, yaitu Islam, Kristen serta Yahudi. Selain itu terdapat konflik antar negara yang pada akhirnya melibatkan negara-negara luar yang memiliki kepentingan di kawasan tersebut menjadikan setiap permasalahan yang muncul sulit ditemukan penyelesaiannya.

Pernyataan tersebut juga didukung oleh prinsip-prinsip politik luar negeri Amerika Serikat yang selama ini berakar dari nilai-nilai tradisi Amerika Serikat yaitu liberalis sebagai pandangan hidup bangsa Amerika Serikat dalam melakukan dan mengatur kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang menjadi dasar tindakan dan sikap politik luar negeri Amerika Serikat yang sejak awal perkembangannya dari abad ke-19 hingga kini ditujukan untuk mencapai kepentingan nasionalnya.

Apabila ditinjau dari kekuatan yang terus dikembangkan oleh Amerika Serikat di kawasan Timur Tengah menunjukkan bahwa Amerika Serikat mempunyai kepentingan di kawasan tersebut, terutama terhadap negara-negara yang dianggap mempunyai potensi seperti Irak yang memiliki kekuatan militer yang tidak berbeda jauh apabila dibandingkan dengan kekuatan militer dinegara-

minyak terbesar di dunia dan dapat mengakibatkan persaingan yang ketat antara Amerika Serikat dengan Irak. Amerika Serikat merasa mendapat musuh yang seimbang dan hal ini dapat menjatuhkan Amerika Serikat di mata dunia sebagai negara *superpower*.

Pertemuan Ketua UNMOVIC, Hans Blix dengan tim pengawas senjata Irak belum menghasilkan kesepakatan mengenai kapan tim pemeriksa senjata PBB dapat kembali ke Bagdad namun akan diputuskan dalam rapat di Wina pada 30 September 2002. Blix berunding dengan Hasan Mohammed Amin kepala *Iraqi National Monitoring Directorate* dan Saeed Hasan, seorang pejabat Deplu Irak yang pernah menjabat sebagai Dubes Bagdad untuk PBB. UNMOVIC memiliki 63 staf di New York dan dapat segera dikirim ke Bagdad untuk menganalisa program biologi, kimia, dan rudal Irak. Selain itu, Blix juga membawahi 200 ahli senjata dari 44 negara yang siap bekerja dalam beberapa pekan kemudian sedangkan di Wina, Badan Atom Internasional (IAEA) akan mengirim tim pendahulu ke Irak. Tim tersebut kemungkinan berjumlah 10 orang atau 11 orang yang berasal dari Perancis, Inggris, Irlandia, Rusia, China, Mesir, Australia, Kanada, India, Belanda, dan Filipina. Sementara itu di New York, Dewan Keamanan PBB masih sibuk membahas perlu tidaknya dibuat resolusi baru Irak sehingga mengalami pro kontra yang mengakibatkan suara anggota PBB terpecah-pecah. Amerika Serikat didukung oleh Inggris dan Kolombia yang menginginkan perlunya resolusi baru, serta Rusia didukung negara-negara Arab malah

Pernyataan penentangan resolusi baru tersebut disampaikan oleh Presiden Aljazair Abdelaziz Bouteflika dalam pidatonya di Majelis Umum, menyatakan bahwa seharusnya logika perang terhadap Irak diganti dengan logika damai. Seruan tersebut didukung oleh Menteri Luar Negeri Rusia Igor Ivanov.

Sedangkan Deputi Perdana Menteri Irak, Tareq Aziz menduga bahwa Amerika Serikat masih tetap menginginkan perang meskipun nantinya tim pemeriksa senjata tidak menemukan senjata pemusnah massal dan akan mencari alasan baru untuk melegisir niatnya menyerang Bagdad. Aziz meminta masyarakat internasional agar mencegah Amerika Serikat untuk tidak melampaui mandat yang diberikan PBB serta meminta tim pemeriksa senjata yang dikirim ke Bagdad bersikap jujur dan profesional. Jika kelak Irak terbukti tidak mengembangkan senjata pemusnah massal, maka PBB harus mencabut sanksi yang dijatuhkan terhadap Irak sejak tahun 1991.³

Presiden Amerika Serikat George W. Bush, menggunakan taktik untuk mengalihkan perhatian rencana menggulingkan rezim Saddam Husaein dengan melontarkan tuduhan bahwa Irak memiliki senjata nuklir, kimia maupun biologi. Untuk menggulingkan Saddam, Amerika Serikat akan mengandalkan aksi pembelotan tentara Irak. Pentagon telah mengantongi nama-nama komandan divisi pasukan Irak dan siap membina mereka agar membelot. Menurut informasi *Washington Times*, Amerika Serikat akan membuka serangan dengan rudal (peluru kendali) jelajah Tomahawk dan bomber Stealth B-2 dan B-1 dikerahkan menggempur pusat komando Irak serta markas Saddam Husaein. Sampai tanggal

³ *Kedaulatan Rakyat*, 19 September 2002, hal. 20

20 September, Pentagon masih memperdebatkan jumlah pasukan yang akan dikerahkan ke Irak. Perkiraan semula menyebutkan jumlah pasukan yang akan diterjunkan ke Teluk sejumlah 75.000 hingga 250.000 tentara.

Presiden Irak, Saddam Husein mengirinkam surat kepada Majelis Umum PBB agar PBB bertindak mencegah aksi militer Washington ke Bagdad, meminta hak, kedaulatan serta keamanan Irak dihormati. Saddam, menganggap bahwa tuduhan Amerika Serikat adalah bohong, karena Irak tidak memiliki senjata nuklir, kimia, maupun biologi.

Sementara itu Direktur UNMOVIC (*United Nation Monitoring Verification and Inspection Commition*), Hans Blix menyatakan siap mengirim tim inti ke Irak paling cepat tanggal 15 oktober 2002, untuk menyeleksi situs-situs persenjataan Irak yang menarik dan digunakan sebagai informasi awal sebelum petugas lapangan diterjunkan. Blix memperkirakan tim pemeriksa PBB sudah dapat bertugas dalam 60 hari, terutama setelah membuka kantor di Basra dan Mosul.⁴

Pemerintah Irak menolak Resolusi PBB yang baru karena dinilai bertentangan dengan kepentingan nasionalnya, INA dan Radio Irak melaporkan pada 2 September 2002 bahwa ketiga hal tersebut meliputi adanya ancaman aksi militer, perubahan peraturan pemeriksaan senjata serta program minyak untuk pangan. Tindakan Irak tersebut membuat Amerika Serikat menjadi geram sehingga Amerika Serikat menyiapkan dirinya untuk menyerang Irak.⁵

⁴ *Kedaulatan Rakyat*, 21 September 2002, hal.20

Amerika Serikat mengusulkan agar PBB menetapkan *deadline* tujuh hari bagi Presiden Irak, Saddam Husein, untuk menyetujui pelucutan senjata dan kemudian membuka negaranya bagi pemeriksaan PBB, Irak dapat dituduh melanggar materi resolusi Dewan Keamanan PBB dan Irak harus menyetujui untuk menghancurkan secara penuh, rampung dan lengkap senjata pemusnah massalnya. Apabila Saddam telah memenuhi *deadline* pertamanya, Saddam kemudian harus segera menyerahkan daftar rincian bahan-bahan yang dimiliki Irak, yang dapat digunakan membuat senjata terlarang. Resolusi yang dibuat oleh PBB dibagikan sebagai upaya Amerika Serikat menarik dukungan dari Perancis, Rusia, dan China tiga anggota tetap Dewan Keamanan lain yang memiliki hak veto. Sebelumnya ketiga anggota tersebut memilih memberikan kesempatan bagi Irak, memeriksa persenjataannya, sebelum dilakukan ancaman serangan militer.⁶

PBB menganggap Amerika Serikat hanya bertujuan ingin melakukan serangan militernya ke Irak dengan mendesak PBB membuat *deadline*, agar Irak tidak berkesempatan untuk membuka negaranya diperiksa tim pemeriksa senjata PBB dan pemerintah Amerika Serikat tetap menginginkan resolusi baru yang mengatur zona larangan terbang dan mengemudi sebagai bagian integral dari pemeriksaan senjata PBB meskipun Irak telah bersedia menerima tim pemeriksa senjata PBB.⁷

Dewan Keamanan bersikap pasif karena selama ini lembaga tersebut tidak pernah memberi kewenangan mengenai patroli zona larangan terbang. Bagdad

pun sering menyerang pesawat sekutu.⁸ Selanjutnya Irak menganggap produk Dewan Keamanan PBB tersebut tidak adil dan memberi peluang kepada Amerika Serikat untuk menggempur Irak, apapun alasannya. Salah satu celah yang dapat digunakan Washington untuk menyerang Bagdad berbunyi "Irak akan menghadapi konsekuensi serius, jika memberikan laporan yang kurang akurat". Menurut Menlu Irak Naji Sabri, Irak akan mematuhiinya seandainya resolusi tersebut dibuat berdasarkan piagam PBB dan hukum internasional.

Kepala UNMOVIC Hans Blix meminta Irak menyediakan kantor lapangan bagi tim pemeriksa PBB di utara Mosul. Menanggapi kecurigaan sementara kalangan bahwa tim pemeriksa senjata ditekan oleh Amerika Serikat untuk bersikap agresif dan konfrontatif terhadap Irak, Blix membantah. Ia mengatakan, timnya mungkin bukan yang terbaik namun berani menjamin tim tersebut independen.

Sementara itu, harian *Le Monde* mengutip ucapan Sekjen PBB Kofi Annan yang mengatakan bahwa Irak harus menghormati komitmennya pada PBB dan perang dapat dihindari apabila Irak mau bekerjasama secara penuh dengan tim pemeriksa senjata PBB. Di sisi lain Annan juga meminta agar Amerika Serikat tidak tergesa-gesa menentukan perang, karena hal itu akan memecah kekuatan Dewan Keamanan yang selama ini solid.

Amerika Serikat mendahului PBB dengan melakukan serangan militernya bersama dengan Inggris dan hal itu membuat Irak mendesak PBB untuk segera

menghentikannya dengan mengambil langkah-langkah yang diperlukan sejalan dengan piagam PBB.⁹

Irak mengirimkan deklarasinya kepada PBB namun deklarasi tersebut dianggap belum mampu menjawab pertanyaan, Amerika Serikat dan Inggris berpendapat bahwa Irak memiliki senjata terlarang dan telah menyebut deklarasi tersebut tidak lengkap. Namun Hans Blix diperkirakan akan melaporkan bahwa ia tidak menemukan semua jawaban yang ia cari mengenai program rudal jarak jauh, biologis, dan kimia Irak dalam deklarasi tersebut. ElBaradei kemungkinan akan menentang tekanan Amerika Serikat untuk menyatakan bahwa Irak melanggar resolusi 1441, yang mengharuskan negara itu untuk mengungkapkan sepenuhnya program senjatanya. Diplomat-diplomat PBB mengatakan, Blix diperkirakan akan mengambil sikap yang sama. Anggota tetap Dewan Keamanan PBB tidak satu suara dalam pendapat mengenai deklarasi itu. Amerika Serikat menuduh ada banyak hal yang tidak dicantumkan, sedangkan Perancis, China, dan Rusia beranggapan keraguan mengenai dokumen itu harus dibicarakan dalam lembaga dunia itu.

Namun, pada akhirnya Amerika Serikat bersama para sekutunya melakukan invasi ke Irak tanpa adanya resolusi dari Dewan Keamanan PBB. Invasi tersebut dikatakan sebagai legitimasi penegakan keamanan dan perdamaian internasional karena Irak dianggap menyimpan senjata pemusnah massal.

struktur di tubuh Dewan Keamanan PBB serta sebagai salah satu bukti bahwa power Amerika Serikat di lembaga internasional tersebut begitu dominan.

C. Pokok Permasalahan

Mengapa PBB melalui organ pokoknya yaitu Dewan Keamanan PBB tidak dapat menekan tindakan agresif Amerika Serikat untuk tidak melakukan invasi ke Iraq?

D. Kerangka Dasar Teori

Teori Peranan (*Role Theory*)

Teori peranan (*Role Theory*) menurut Jack C. Plano,¹⁰ yang dimaksudkan dengan teori peranan dalam kamus analisa politik diartikan sebagai perilaku yang diharapkan akan dilakukan oleh seseorang yang menduduki posisi tertentu. Ini adalah perilaku yang dilekatkan pada suatu posisi. Setiap orang yang menduduki posisi itu, diharapkan berperilaku sesuai dengan posisi itu.

Teori Peranan menegaskan bahwa "*perilaku politi adalah perilaku dalam menjalankan peranan politik*".¹¹ Teori ini berasumsi bahwa sebagian besar perilaku politik adalah akibat dari tuntutan atau harapan terhadap peran yang kebetulan dipegang oleh seorang aktor politik.

Menurut John Wahlke, teori peranan mempunyai dua kemampuan yang berguna bagi analisa politik. *Pertama*, ia menunjukkan bahwa aktor politik

10 Jack C Plano, Robert E Riggs dan Helena S Robin, *Kamus Analisa Politik* (Rajawali : 1986) hal. 220

umumnya berusaha menyesuaikan perilakunya dengan norma perilaku yang berlaku dalam peran yang dijalankannya. Jadi, kegiatan politik individu selalu ditentukan oleh konteks sosialnya. Kerangka berpikir teori peranan memandang individu sebagai seorang yang tergantung pada dan bereaksi terhadap perilaku orang lain. *Kedua*, teori peranan mempunyai kemampuan mendiskripsikan institusi secara behavioral.¹² Dalam pandangan teoritis ini, institusi politik adalah serangkaian pola perilaku yang berkaitan dengan peranan. Model teori peranan langsung menunjukkan segi-segi perilaku yang membuat suatu kegiatan sebagai institusi. Dengan demikian teori peranan menjembatani jurang yang memisahkan pendekatan individualistik dengan pendekatan kelompok. Dalam teorisasi peranan, kita masih dapat membahas perilaku individu tetapi perilaku dalam arti peranan. Dan peran-peran ini adalah komponen-komponen yang membentuk institusi. Dengan kata lain, institusi dapat didefinisikan sebagai serangkaian peran yang saling berfungsi mengorganisasikan dan mengkoordinasikan perilaku demi mencapai suatu tujuan. Seperti dalam uraian di atas, teori peran berasumsi bahwa aktor politik menemukan dirinya dalam berbagai posisi dan mempunyai pola perilaku tersendiri. Seseorang yang memiliki posisi tertentu diharapkan atau diduga akan berperilaku tertentu. Harapan atau dugaan (*expectation*) itulah yang membentuk suatu peranan. Menurut Alan C. Isak,¹³ harapan itu dapat muncul dari dua sumber. *Pertama*, dapat berasal dari harapan yang dimiliki orang lain terhadap aktor politik, artinya setiap masyarakat pasti mempunyai suatu gagasan

¹² Heinz Ealau dikutip dalam Alan Isak, "Scope and Methods of Political Science" (*Homwood, III: Dorsey, 1981*), hal 254 dalam Mohtar Mas'ood, " Srudi Hubungan

tentang apa yang harus dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh seorang aktor politik, maka artinya adalah hubungan antara harapan orang lain terhadap pemegang peran dengan persepsi pemegang peran terhadap harapan itu. *Kedua*, harapan itu juga dapat muncul dari cara pemegang peran menafsirkan peranannya yang dipegangnya, yaitu harapannya sendiri tentang apa yang harus dan apa yang tidak boleh dilakukan, artinya pemegang peran itu bukan hanya secara sadar mempertimbangkan harapan orang lain terhadap peranannya tetapi harapan orang luar itu juga menafsirkan peran yang dipegangnya, secara singkat merupakan proses belajar (*learning*). Satu hal yang paling pokok dari teori ini yaitu bahwa perilaku aktor politik dipengaruhi oleh peran yang dimainkannya atau posisinya dalam pemerintahan. Teori peranan menunjukkan bahwa setiap peranan berkaitan dengan peranan lain, oleh karena itu digunakan konsep “*jejaring peranan*”¹⁴ untuk menggambarkan hubungan antar berbagai peranan itu. Akibatnya yang muncul adalah struktur hubungan yang rumit dimana satu peranan bercampur dengan berbagai peranan lain dan selain itu menimbulkan beberapa implikasi. *Pertama*, teori peranan berkaitan dengan kondisi sosial yang kompleks, karena itu setiap kerangka konseptual atau model yang dikembangkan dari pendekatan itu harus menyediakan situasi itu yaitu dengan menekankan serangkaian hubungan peranan tertentu dan mengesampingkan hal lain. *Kedua*, bahwa banyak peranan yang terlihat nyata sebenarnya terdiri dari jumlah sub peranan. *Ketiga*, digambarkan dalam konsep “*konflik antar peranan*”¹⁵ yaitu

14 *Op cit* hal 254

15 *Op cit* hal.254

keadaan dimana beberapa peranan politik yang dimainkan oleh seorang aktor politik sering bertentangan.

Konflik yang terjadi antara Irak dan Amerika Serikat menempatkan PBB sebagai mediator dan dalam hal ini PBB menganggap suatu hal yang wajar karena di dalam konflik antar negara di dunia internasional diperlukan organisasi internasional untuk menyelesaikan permasalahan mereka dengan jalan memberi jalan tengah yang terbaik bagi kedua belah pihak dengan membuat resolusi 1441 yang dikeluarkan oleh Dewan Keamanan PBB meskipun Irak dan negara-negara lain seperti Rusia menganggap bahwa resolusi itu merupakan hasil rekayasa Amerika Serikat untuk melegalisasi keinginannya untuk menyerang serta menggulingkan rezim Saddam Husein apabila Irak menolak membuka dirinya untuk diperiksa oleh tim pemeriksa senjata PBB (UNMOVIC).

Teori Peranan (*The Role Theory*) digunakan untuk menganalisis masalah tersebut karena untuk memfokuskan dan mendasari peran Dewan Keamanan PBB dalam mencegah konflik Amerika Serikat dan Irak (invasi Amerika Serikat ke Irak). PBB hanya mengatur urusan antar negara bukan urusan suatu negara dan sebagai organisasi internasional tidak menganggap dirinya dapat menggantikan kedudukan atau wewenang negara-bangsa antar berbagai kebijakan internal dan eksternal dari negara tersebut.¹⁶ Selain itu, teori ini digunakan sebagai sarana untuk menjelaskan dan meramalkan perilaku politik. Dalam konteks lain, organisasi internasional mengacu pada proses politik internasional utama. Dalam proses ini, negara-negara anggota berusaha melalui tindakan-tindakan kolektif dan

¹⁶ Walter S. Jones, "Logika Hubungan Internasional : Kekuasaan, Ekonomi-Politik Internasional, dan Tatahan Dunia 2", PT. Gramedia, Jakarta, 1993, hal. 365.

percobaan diplomatik, mempermudah transaksi diantara mereka bahkan apabila pokok permasalahannya lebih efisien jika ditangani secara kolektif dari pada secara kompetitif, tetapi efektifitas lembaga tersebut sebagai wadah kolektif tidak hanya ditentukan oleh pemerintah-pemerintah yang menjadi anggotanya sehingga potensi anarki dalam sistem negara-negara dapat diredam.

Konsep Power

Kekuatan (*Power*) menurut Hans J. Morgenthau,¹⁷ didefinisikan sebagai suatu hubungan antara dua aktor atau lebih dimana aktor A memiliki kemampuan untuk mengendalikan pikiran dan tindakan aktor B, lebih rinci dapat disebutkan sebagai berikut : *Power*, bisa terdiri apa saja yang menciptakan dan mempertahankan pengendalian seseorang atas orang lain meliputi semua hubungan sosial yang mendukung tujuan (pengendalian) itu, mulai dari kekerasan fisik sampai hubungan psikologi yang paling halus yang dipakai oleh pikiran seseorang untuk mengendalikan pikiran orang lain.

Menurut Theodore A. Coulombis dan James H. Wolfe,¹⁸ *kekuatan (power)* mempunyai tiga unsur utama, yaitu :

Unsur pertama adalah kekuatan (*power*) yang bisa didefinisikan sebagai ancaman eksplisit, misalnya aktor A menggunakan alat-alat paksa seperti militer, ekonomi, dan lain-lain terhadap aktor B untuk mencapai tujuan-tujuan politik A

¹⁷ Hans J. Morgenthau, *Politik Internasional, Terjemahan A.M. Fatwa (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia 1997)* Hal. 45

¹⁸ Theodore A. Coulombis dan John h Wolfe, *Introduction to International Relati*

Unsur kedua adalah pengaruh (*influence*) yang didefinisikan sebagai penggunaan alat-alat persuasi, jenis kekuatan, oleh aktor A untuk menjaga atau mengubah perilaku aktor B dengan cara yang sesuai persepsi atau keinginan aktor A

Unsur ketiga, adalah paksaan (*authority*) yang didefinisikan sebagai kerelaan aktor B untuk memenuhi instruksi dan perintah yang dikeluarkan oleh aktor A, yang dipelihara dalam persepsi B mengenai aktor A

Penggunaan suatu unsur power tidak selalu sama efektifnya atau sama fungsinya dalam semua situasi. Suatu negara mungkin lemah dalam suatu situasi atau salah satu unsur tetapi kuat dalam situasi lain atau salah satu atau lebih unsur lainnya. Yang penting *intangible* dalam hubungan kekuasaan ini adalah kemauan (*will*) seseorang atau suatu negara untuk menerapkan power yang dimilikinya. Suatu negara yang kuat tidak menyadari kekuatannya, tidak mau atau tidak mampu menentukan bagaimana menggunakan kekuatan (*power*) itu, secara praktis negara lemah (*powerless*).

Kekuasaan pada umumnya diartikan sebagai kemampuan mempengaruhi orang (negara) lain. Ia merupakan faktor yang sangat penting dalam Hubungan Internasional. Kekuasaan tidak hanya ditentukan oleh kemampuan militer saja, tetapi juga faktor-faktor ekonomi, politik, teknologi, psikologi, juga sangat penting. Dalam suatu sistem internasional yang anarki, kekuasaan relatif dari setiap negara menjadi penting dan bahkan menentukan. Negara pada dasarnya tidak bersedia kehilangan sebagian kekuasaannya, apalagi kalau sebagian kekuasaan yang hilang itu memberikan keuntungan-keuntungan baginya, kecuali

Dengan demikian, dalam mendirikan dan memanfaatkan organisasi-organisasi internasional perlu diperhitungkan terutama, negara-negara besar biasanya sangat enggan menyerahkan keuntungan-keuntungan dari kekuasaan yang dimilikinya dan berusaha agar organisasi itu dibentuk dan disusun sedemikian rupa, sehingga dapat menjamin berlanjutnya keadaan yang menguntungkannya itu. Sebaliknya negara-negara yang relatif lemah dan kecil, yang secara otomatis berada dalam keadaan yang tidak menguntungkan dalam hubungannya dengan negara-negara besar, akan berusaha memanfaatkan setiap kesempatan untuk memperbesar kekuasaan relatifnya dengan memanfaatkan organisasi internasionalnya itu. Dua tuntutan yang saling bertentangan itu memerlukan suatu akomodasi yang adil agar organisasi internasional itu bisa berfungsi secara efektif. Ini berarti bahwa pengaturan struktural dan prosedural, terutama mengenai cara pengambilan keputusan perlu mempertimbangkan perbedaan-perbedaan yang ada antara kekuasaan dan kepentingan dari para anggotanya.¹⁹

Amerika Serikat tidak menjadi negara yang paling kuat di dunia jika Amerika Serikat tidak menjadi pemimpin dan tidak mempunyai alat-alat kepemimpinan. Untuk menjaga kepemimpinannya, Amerika Serikat harus selalu siap mendukung diplomasinya dengan ancaman dengan kredibilitasnya yang tinggi. Saat ini, Amerika Serikat merupakan kekuatan yang paling kuat dan efektif di dunia. Kekuatan militer tersebut merupakan sumber untuk menjaga keamanan

19 Hasan Habib, "Peranan PBB di Bidang Pemeliharaan Perdamaian Pasca Perang Dingin: Reformasi, Reskonstruksi, dan Revitalisasi", Makalah yang disampaikan dalam seminar sehari : Perspektif Keamanan dan Perdamaian Abad 21." Pusat studi Keamanan dan Perdamaian, Universitas Indonesia, Auditorium UICM 7 Desember 1995 Hal. 8

dan kesejahteraan rakyat AS, sesuai komitmen Amerika Serikat tentang keamanan. Amerika Serikat merupakan andalan PBB, terutam Dewan Keamanan untuk membantu PBB dalam menyelesaikan konflik-konflik yang terjadi melalui sumbangan militernya dengan cara pengiriman pasukan perdamaian dalam wadah PBB.

Keterlambatan atau penundaan kewajiban pembayaran kontribusi dari anggota Dewan Keamanan, akan sangat besar pengaruhnya pada persediaan dana untuk anggota PBB. Sejak tahun 1980-an keadaan ini telah dimanfaatkan sebagai pengaruh oleh Amerika Serikat untuk memperjuangkan kepentingan negaranya melalui forum PBB dengan cara melakukan “withholding” (pemotongan pajak). Pembayaran sampai batas yang diperbolehkan (sesuai dengan pasal 19 piagam PBB), sehingga mengakibatkan PBB selalu kekurangan persediaan kas setiap tahunnya. Tidak tersedianya uang kas untuk pembiayaan kegiatan inilah yang sebenarnya dikenal dengan “krisis keuangan PBB”

PBB pada dasarnya adalah ciptaan negara-negara besar yang muncul pada akhir perang dunia II. Oleh sebab itu, sejak semula hal ini merupakan kendala bagi PBB untuk benar-benar berperan sebagai aktor yang independen dalam politik internasional. Posisi negara-negara besar itu karena tanggung jawabnya yang besar atas perdamaian dunia dibanding dengan negara-negara lainnya, tercermin dalam veto mereka dalam Dewan Keamanan PBB. Ini berarti bahwa PBB hanya dapat berperan secara efektif untuk mencegah atau menumpas kekerasan dalam konflik-konflik yang secara tidak langsung melibatkan negara-

bertindak jika semua negara besar sepakat, yaitu jika tidak satupun diantara mereka menggunakan hak vetonya.

E. Hipotesa

Kegagalan Dewan Keamanan PBB dalam mencegah invasi Amerika Serikat ke Irak pada tanggal 20 Maret 2003 diakibatkan oleh dua factor yaitu :

1. Faktor Internal yaitu masalah institusional, masalah finansial, masalah hak veto, kepentingan negara-negara anggota tetap Dewan Keamanan PBB, dan implementasi kebijakan.
2. Faktor Eksternal : Hegemoni Amerika Serikat

F. Tujuan Penelitian

Seperti penelitian-penelitian ilmiah pada umumnya, penelitian ini memiliki tujuan dan maksud. Tujuan dan maksud dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menerapkan teori-teori yang selama ini dipelajari dari bangku kuliah.
2. Penelitian ingin memberikan gambaran secara umum tentang sejarah PBB dan Dewan Keamanan PBB.
3. Untuk menjelaskan mengapa Dewan Keamanan PBB tidak bisa menjadi sebuah organ yang efektif dalam pencegahan konflik-konflik yang terjadi

BAB II

SEJARAH DAN STRUKTUR DEWAN KEAMANAN PBB

Sebagai organisasi internasional PBB, memiliki organ-organ yang membantu PBB dalam menyelesaikan suatu permasalahan. Masing-masing organ mempunyai tugas yang berbeda-beda, salah satu organ yang paling penting dan dianggap membantu PBB dalam menyelesaikan permasalahan yang sering terjadi adalah Dewan Keamanan PBB yang bertugas untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional. Atau untuk menyelesaikan suatu negara yang sedang berkonflik agar konflik tersebut tidak merusak perdamaian dan keamanan internasional. Dalam menyelesaikan suatu masalah Dewan Keamanan PBB bisa menggunakan cara-cara damai atau dengan cara penggunaan kekuatan senjata dan sanksi berupa embargo bila hal tersebut diperlukan. Untuk mengetahui Dewan Keamanan PBB lebih jelas, maka pada bab II ini akan dibahas mengenai Sejarah dan Struktur Dewan Keamanan PBB.

A. Sejarah Pembentukan Dewan Keamanan PBB

1. PBB Secara Umum

Sejak awal berdirinya, PBB bertujuan untuk menjaga perdamaian dan keamanan, mengembangkan persahabatan antar negara atas dasar rasa saling menghormati, meningkatkan kerjasama dan menyelesaikan masalah-

Timbulnya ide untuk membentuk suatu organisasi yang bersifat internasional bukanlah pada waktu akan dibentuknya Liga Bangsa-Bangsa atau Perserikatan Bangsa-Bangsa, namun ide tersebut telah ada sejak berabad-abad yang lampau sebelum masehi, meskipun masih dalam bentuk yang sangat sederhana, yaitu masih merupakan *City State* yang merdeka dan berdaulat, namun mereka sudah mempunyai peraturan hubungan antara satu dengan yang lain, mempunyai peraturan yang hampir sama dengan peraturan organisasi internasional sekarang ini.¹

PBB lahir dengan latar belakang keprihatinan umat manusia terhadap dampak dari Perang Dunia II yang telah membawa tragedi kemanusiaan yang sangat dahsyat. Nyawa manusia seolah sudah tidak berharga lagi manakala bom atom dilepaskan oleh tentara Sekutu di Hiroshima dan Nagasaki, Jepang, ribuan bahkan ratusan ribu rakyat yang tidak berdosa menjadi korban karena ambisi manusia yang ingin menguasai dunia.

Secara konstitusi susunan organisasi PBB menyerupai Liga Bangsa-Bangsa. PBB juga memiliki tiga badan yang berkenaan dengan politik, yaitu Majelis Umum, yang terdiri atas semua anggota PBB, Dewan Keamanan sebagai eksekutif politik organisasi tersebut, dan Sekretariat. Akan tetapi, distribusi fungsi-fungsi antara Majelis Umum dan Dewan Keamanan berbeda. Dalam Majelis Liga Bangsa-Bangsa, seperti yang kita lihat, merupakan sebuah parlemen internasional yang nyata dan dapat

mengambil tindakan dalam menghadapi masalah-masalah politik saja atau dengan Dewan Liga dan Majelis Umum. Tetapi dalam PBB, berdasarkan Pasal 10 sampai 14 piagam PBB Majelis Umum hanya mempunyai wewenang untuk membuat rekomendasi-rekomendasi dalam masalah-masalah politik saja bagi pihak-pihak yang bersangkutan maupun Dewan Keamanan. Mengenai pemeliharaan perdamaian dan keamanan intrnasional, Majelis Umum PBB dapat mendebat, menyelidiki, dan merekomendasi, namun tidak dapat bertindak.

Komposisi seperti itu membuat Dewan Keamanan PBB mampu mengawasi secara tidak langsung fungsi-fungsi politik yang penting. Dengan hanya mencantumkan suatu masalah dalam agendanya, maka Dewan Keamanan PBB dapat mengubah Majelis Umum kedalam masyarakat yang sedang berdebat tanpa mempunyai hak untuk menyatakan opini mengenai permasalahan yang terjadi.

Pemerintahan internasional Perserikatan Bangsa-Bangsa identik dengan pemerintahan internasional Dewan Keamanan. Piagam memberikan kelangsungan hidup bagi negara-negara besar yang ada di Dewan Keamanan, karena dalam kenyataannya kelima negara anggota tetap Dewan Keamanan (China, Amerika Serikat, Perancis, Inggris, dan Rusia) yang harus melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan. Dengan mentiadakan prinsip kebulatan suara, maka apabila satu negara anggota

Perserikatan Bangsa-Bangsa didirikan setelah berakhirnya Perang Dunia II, yang diharapkan apabila ada kerjasama antar negara dalam organisasi negara-negara bisa menyelesaikan persoalan dan konflik yang bisa menimbulkan terjadinya perang, sehingga perdamaian dunia bisa terwujud.

Usaha pertama untuk mewujudkan cita-cita tersebut yakni dengan diadakannya pertemuan pada tanggal 12 Juni 1941 di Istana St. James (London) antara wakil-wakil dari Inggris, Kanada, Australia, Selandia Baru dan Uni Afrika Selatan, serta wakil-wakil dari pemerintah pengasingan seperti Belgia, Cekoslovakia, Yunani, Luxemburg, Nederland, Norwegia, Polandia, Yugoslavia, dan Perancis di bawah pimpinan Jenderal De Gaulle.

Pertemuan itu menghasilkan suatu pernyataan terkenal dengan nama St. James, yang berbunyi :²

"Satu-satunya dasar yang benar dari perdamaian yang kekal adalah kerjasama sukarela diantara rakyat-rakyat merdeka di suatu dunia yang bebas dari ancaman agresi dan dimana semua orang dapat menikmati jaminan ekonomi dan keamanan sosial adalah maksud kami untuk bekerja sama, dan dengan rakyat-rakyat merdeka lainnya, baik diwaktu perang maupun di masa damai untuk mencapai tujuan itu".

Pertemuan di St. James ini belum menghasilkan sesuatu yang konkrit untuk membentuk organisasi internasional, hanya baru merupakan

Dua bulan setelah itu, tepatnya pada tanggal 14 Agustus 1941, yakni dengan lahirnya Atlantik Charter yang ditandatangani oleh Franklin Delon Roosevelt, Presiden Amerika Serikat, Winston Churchill, Perdana Menteri Inggris, Atlantik Charter disebut sebagai tanda kelahiran dari Perserikatan Bangsa-Bangsa. Isi Atlantik Charter antara lain :

- a) Pencegahan aneksasi (negara yang memang mengambil sebagian dari daerah negara yang telah, lalu dimasukkan ke daerah wilayahnya.
- b) Hak untuk menetapkan nasibnya sendiri.
- c) Kemerdekaan dari rasa takut, kemiskinan dan lain-lain. Perbaikan syarat-syarat kerja serta nasib dan kedudukan kaum buruh.
- d) Penolakan dan pencegahan jalan kekerasan untuk menyelesaikan pertikaian internasional.

Prinsip-prinsip ini kemudian diterima sebagai dasar untuk membentuk organisasi internasional, dan kemudian diwujudkan dalam bentuk United Nation Deklaration, yang ditandatangani pada tanggal 1 Januari 1942 di Washington oleh Amerika Se42 di Washington oleh Amerika SeTiongkok, yang sehari kemudian disusul 22 negara lainnya.

Langkah selanjutnya, pertemuan antar Menteri Luar Negeri dari Amerika Serikat, Inggris, Uni Soviet, dan Tiongkok dari bulan Oktober sampai bulan November 1943 di Moskow yang kemudian melahirkan

suatu organisasi internasional, guna memelihara perdamaian internasional pada waktu yang tepat dan berdasarkan pada prinsip-prinsip persamaan kedaulatan bagi semua negara.

Kelanjutan dari pembicaraan Moskow, adalah diadakan konferensi di Teheran pada akhir bulan November 1943 antara Roosevelt, Churchill, dan Stalin. Namun sampai di Teheran masih belum tercapai suatu kesepakatan dan masih terdapat perbedaan pendapat antara lain mengenai status Tiongkok antara pendapat Roosevelt, Stalin, serta Kremlin, masih diliputi kecurigaan terhadap motif Amerika Serikat dan Inggris di dalam usaha mendirikan organisasi internasional tersebut.

Untuk menghilangkan perbedaan-perbedaan tersebut, serta untuk memperjelas segala macam pembicaraan yang telah dilakukan sebelumnya, kemudian diadakan konferensi lagi di Dumbarton Oaks tahun 1944. Konferensi di Dumbarton Oaks ini telah menetapkan prinsip dan tujuan organisasi internasional dengan organ-organ pokoknya yang terdiri atas enam organ pokok.

Walaupun di Dumbarton Oaks ini telah terdapat penyesuaian pendapat, namun masih terdapat masalah-masalah yang fundamental yang belum dapat dipecahkan, misalnya tentang :

1. Negara-negara mana yang akan menduduki sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan telah di setuju bersama yaitu Amerika Serikat, Inggris, Tiongkok, Perancis, dan Tiongkok

2. Soal Voting,

- a) Apakah Uni Soviet akan diberi hak suara di Assembly sebagaimana yang dikehendaki, atau hanya diberi satu suara saja.
- b) Apakah hak veto akan diberikan kepada anggota tetap Dewan Keamanan bersifat terbatas atau tidak terbatas, sedangkan Uni Soviet sebaliknya.

Faktor-faktor lain yang masih merupakan rintangan besar bagi terbentuknya organisasi adalah persoalan-persoalan yang berhubungan dengan perkembangan-perkembangan baru dalam bidang politik dan militer misalnya, persoalan bagaimana Jerman harus diperlukan setelah perang berakhir, bagaimana nasib negara-negara bekas pendudukan Jerman seperti Polandia, Cekoslowakia, Hongaria, Rumania, dan Bulgaria.

Hasil dari konferensi Dumbarton Oaks belum bisa memecahkan perbedaan pendapat tersebut, maka pada tanggal 27 Januari 1945 diadakan konferensi lagi di Yalta. Konferensi ini kemudian menghasilkan keputusan-keputusan tentang :

1. Tanggal yang diadakan konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa, beserta daftar negara yang akan diundang.
2. Masalah voting dalam Dewan Keamanan PBB telah berhasil disepakati dengan jalan menyetujui kehendak Uni Soviet dan kehendak Amerika

- Dengan memasukkan kehendak Uni Soviet bahwa veto secara sah harus dapat dipergunakan oleh negara-negara besar untuk mencegah sanksi-sanksi yang mungkin dikenakan kepada mereka, dan
 - Dengan memasukkan kehendak Amerika Serikat, bahwa hak veto tidak akan digunakan kalau Dewan Keamanan membicarakan suatu sengketa, meskipun salah satu negara tersebut tersangkut.
3. Memperkuat "Voting Power" dari Uni Soviet dengan memberikan Ukraina dan Rusia Putih sebagai negara merdeka dengan masing-masing satu suara.
 4. Menyelesaikan tentang masalah internasional tentang Trusteeship Sistem.

Sesuai dengan keputusan konferensi Yalta, bahwa konferensi kemudian akan diadakan pada tanggal 25 April 1945 di Amerika Serikat, maka diselenggarakan lagi konferensi di San Fransisco sampai tanggal 26 Juni 1945. Konferensi bukan hanya penting, tetapi juga merupakan pertemuan internasional yang terbesar dalam rangka pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa

Konferensi San Fransisco berakhir pada tanggal 26 juni 1945, dengan menghasilkan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, yang secara

... 1945. Piagam tersebut diberi

nama dengan “ United Nation Charter” atau piagam PBB, dan setiap tanggal 24 Oktober di peringati sebagai hari Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Hasil dari konferensi Dumbarton Oaks dan Konferensi Yalta yang kemudian di sempurnakan dalam konferensi San Fransisco dan akhirnya diterima dan dicantumkan pokok terdiri dari enam organ yaitu :

1. Majelis Umum (Assembly)
2. Dewan Keamanan (Security Council)
3. Dewan Keamanan Sosial dan Ekonomi (Ecosoc)
4. Dewan Perwalian (Trusteeship)
5. Mahkamah Internasional (Internasional Justice)
6. Sekretariat (Secretariat)

Dari ke enam organ di atas, hanya Majelis Umum, Dewan Keamanan, dan Mahkamah Internasional yang benar-benar berdiri sendiri, sedangkan Dewan Perwalian, Dewan Ekonomi dan Sosial serta Sekretariat berada Majelis.

Beberapa prinsip penting yang terdapat dalam pembentukan PBB ini adalah sebagai berikut :³

1. Pasal 2 ayat 1 yang menyatakan bahwa “Organisasi bersendikan pada prinsip- prinsip kesamaan kedaulatan”. Hal ini berarti bahwa PBB mengakui adanya kesamaan kedaulatan pada setiap anggotanya, baik yang negara kecil maupun besar. Prinsip ini kemudian

negara tidak menggunakan kekerasan, apalagi mengancam keutuhan negara lain.

5. Pasal 5 ayat 5 menyatakan “Semua anggota harus memberikan segala bantuan kepada PBB dikenai tindakan-tindakan pencegahan atau pemaksaan”. Hal ini memberikan ketegasan agar negara yang tidak oleh organisasi tidak boleh dibantu oleh negara lainnya dalam rangka mencapai tujuan yang diinginkan.
6. Pasal 2 ayat 6 menyatakan “Organisasi ini menjamin agar negara-negara bukan anggota PBB bertindak sesuai dengan prinsip-prinsip ini apabila dianggap perlu dalam rangka perdamaian dan keamanan internasional. Jadi, negara bukan anggota PBB pun diharapkan dapat mengikuti semua aturan yang telah ditetapkan oleh organisasi.
7. Pasal 2 ayat 7 menyatakan “Tidak ada ketentuan-ketentuann dalam Piagam ini yang memberi kuasa kepada PBB untuk mencampuri urusan-urusan yang hakekatnya merupakan urusan dalam negeri suatu negara mewajibkan anggota-anggotanya menyelesaikan urusan demikian menurut ketentuan piagam ini, akan tetapi ini tidak mengurangi ketentuan-ketentuan mengenai penggunaan tindakan-tindakan pemaksaan seperti tercantum dalam Bab VII”. Prinsip ini menekankan adanya upaya untuk melindungi domestic jurisdiction negara anggota yang tentunya tidak dapat ditangani oleh sipapun

3. Pembentukan Dewan Keamanan PBB

Proposal-proposal Dumbarton Oaks menyatakan perlunya suatu organisasi eksekutif dengan anggota terbatas yang bukan dipercaya untuk mengemban kewajiban utama untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional. Yang diperlukan di sini adalah sebuah organisasi kecil yang berfungsi secara terus menerus dan dapat mengambil keputusan secara efektif dan tepat agar dapat melaksanakan perangkat pemaksaan (*enforcement machinery*), sehingga PBB dapat berperan secara konsisten manakala terjadi pelanggaran terhadap perdamaian dan keamanan internasional, maka dibentuklah Dewan Keamanan PBB.

Dewan Keamanan diberi tanggung jawab yang paling penting, yaitu tanggung jawab memelihara perdamaian dan keamanan internasional. Dan mencegah dari tindakan negara-negara agresor yang akan mengancam perdamaian dunia, maka Dewan Keamanan adalah suatu badan kelengkapan yang terkemuka di dalam usaha menegakan perdamaian. Peranan yang spesifik adalah dan paling tajam didefinisikan dalam piagam PBB secara jelas tugas dan wewenangnya yang terdapat dalam bab V piagam PBB, kemudian sehubungan dengan dasar pemikiran bahwasanya kekuasaan sejalan dengan tanggung jawab dalam rangka memelihara perdamaian harus ada konsensus di antara kekuatan-kekuatan besar.

Rancangan proposal yang disusun di Dumbarton Oaks, yang diteruskan pada konferensi Yalta yang mencapai persetujuan tentang

Keamanan. Dalam konferensi Yalta juga diputuskan bahwa tanggal 25 april -26 Juni 1945 akan diadakan suatu muktamar PBB dengan bertempat di San Fransisico. Pertemuan ini bermaksud menyusun garis-garis besar yang telah ditentukan di Dumarton Oaks. Upacara dilangsungkan dalam gedung Veternas Memorial Hall, upacara penandatanganan piagam PBB dan Peraturan Dasar Mahkamah Internasional.

Pembicaraan di Dumbarton Oaks menghasilkan kesepakatan mengenai pokok-pokok dasar dan tujuan, bentuk organisasinya, peraturan tentang pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional, serta kerjasama di bidang sosial ekonomi. Dan juga telah disetujui adanya suatu key body, yaitu Dewan Keamanan yang disertai tugas khusus untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional, dimana lima negara dalam melawan Facisme yaitu Amerika Serikat, Uni Soviet, Perancis, Inggris, dan China akan selalu ada sebagai anggota tetap.

Gagasan tentang keharusan adanya suatu Dewan Keamanan dengan beberapa anggota besar sebagai anggota intinya dan negara komunis Uni Soviet mutlak diikutsertakan, berasal dari Amerika Serikat terutama Presiden F.D. Roosevelt. Kerjasama dan ikutnya Uni Soviet dianggap esensial dan merupakan syarat pokok untuk terlaksanakannya cita-cita pembentukan PBB.⁴

Demikian juga gagasan untuk menjadikan Dewan Keamanan sebagai Badan Eksekutif dimaksudkan untuk menjamin penggabungan

segala kekuatan negara-negara besar yang sedang menaklukkan fasisme. Badan Eksekutif tersebut dilihatnya sebagai semacam "*World Policement*" yaitu "*Polisi Dunia*" yang bertugas menjaga perdamaian dan keamanan dunia. Gagasan untuk mengikutsertakan Uni Soviet tidak diikuti sertakan akan merupakan suatu "*Power Center*" terdiri dari kelompok negara-negara lain, yang akan memungkinkan munculnya perang dunia ketiga. Uni Soviet yang semula menginginkan veto tidak terbatas, dan berdebat dengan Amerika Serikat dan Inggris yang menghendaki veto terbatas, akhirnya bisa diselesaikan melalui konferensi Yalta.

Dengan tercapainya kompromi Yalta, maka Amerika Serikat diberi kuasa dan tugas atas nama 4 besar negara lainnya sebagai wakil dalam mengundang negara yang bersangkutan untuk mengadakan konferensi Internasional guna menyiapkan piagam untuk organisasi internasional umum yang bertujuan memelihara perdamaian dan keamanan dunia, singkatnya untuk memfinalkan piagam PBB. Negara-negara yang diundang ada dua kelompok, yaitu: negara-negara yang menandatangani United Nations Declaration, negara-negara sekutu yang berjumlah 8 negara, termasuk Turki

Untuk melakukan konferensi ini dibentuk 3 komisi yaitu:

1. The Sterling Committee, terdiri dari kepala-kepala, ketua-ketua delegasi.
2. Executive Committee, terdiri dari ketua delegasi dari "The Big Five" dan 9 negara lainnya yaitu Australia, Brazil, Canada, Chili, Ceko,

3. **Coordinations Committee**, delegasi ini dipilih atas dasar kompetensi teknis dan mempunyai tanggung jawab untuk mengkonsumsikan dalam satu charter hasil-hasil dari komisi teknis. **Coordinations Committee** diberi nasehat oleh satu badan yang disebut **ADVISSERY COMMISSION** yang memeriksa draf-draf atas dasar legal formil. Kemudian **Coordinations Committee** ini masih di bagi lagi ke dalam empat komisi yang masing-masing komisi dibagi dalam panitia-panitia teknis atau di sebut **Technical Committee**.

Pembicaraan-pembicaraan yang hangat dalam konferensi ini, antara lain tentang:

1. Soal status organisasi regional, sebab masing-masing daerah mempunyai batasan sendiri-sendiri.
2. Soal sistem perwalian.
3. Soal Juridiski Mahkamah Internasional.
4. Cara perubahan isi Chapter
5. Dan yang paling hangat adalah masalah veto.

Negara-negara kecil khawatir, Dewan Keamanan tidak dapat berbuat apa-apa apabila salah satu dari "lima besar" mengancam perdamaian, atau bila terjadi perselisihan dari kekuatan-kekuatan negara-negara yang tidak termasuk anggota tetap Dewan Keamanan.

negara-negara kecil berusaha mengurangi kekuasaan hak veto, namun di pihak lain dan negara-negara besar tetap mengizinkan, veto ada di tangan mereka dengan alasan bahwa hak veto adalah hak yang menentukan di dalam segala masalah internasional, dan mereka menekankan bahwa tanggung jawab utama bagi pemeliharaan perdamaian akan berada di pundak negara lima besar tersebut, yaitu Amerika Serikat, Uni Soviet, Inggris, Perancis dan Cina, maka akhirnya diambil kompromi bahwa di dalam memanggil sidang (masalah prosedur), hak veto tidak boleh digunakan. Ini tercantum dalam pasal 109 ayat 1.⁵

B. Struktur Dewan Keamanan PBB

1. Susunan Keanggotaan

Anggota Dewan Keamanan terdiri dari anggota tetap dan anggota tidak tetap. Menurut pasal 23 anggota Dewan Keamanan PBB terdiri dari Republik Tiongkok, Perancis, Uni Republik Soviet Sosialis, Kerajaan Inggris Raya dan Irlandia Utara, dan Amerika Serikat menjadi anggota tetap Dewan Keamanan yang masing-masing mempunyai kedudukan yang istimewa. Kelima anggota tetap ini memiliki status luar biasa tidak hanya atas berdasarkan kepermanenannya saja, akan tetapi juga oleh alasan-alasan hak suara khusus karena kelima anggota tersebut mempunyai hak veto. Alasan sah bagi pemberian status luar biasa untuk lima anggota tetap ini

dari Jessus, dengan kata lain dasar pilihan yang melandasi bahwa pada anggota tetap Dewan Keamanan inilah dibebankan tanggung jawab berat untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional, oleh karena itu kepada mereka harus diberikan hak suara final dan menentukan dalam memutuskan tentang, bagaimana tanggung jawab tersebut harus dilaksanakan.⁶

Sepuluh anggota Dewan Keamanan lainnya dipilih oleh Majelis Umum sebagai anggota tidak tetap dengan syarat pertimbangan, pertama berdasarkan pada sumbangan sumbangan yang telah diberikan oleh anggota-anggota PBB dalam memelihara perdamaian dan keamanan internasional dan tujuan-tujuan lain dari organisasi ini, kedua keanggotaan dalam Dewan Keamanan PBB harus mencerminkan perwakilan secara geografis. Namun dalam prakteknya, urutan prioritas pertimbangan itu dibalik, tekanan ini lebih banyak di berikan pada persyaratan "perimbangan perwakilan geografis" daripada pertimbangan sumbangan pada pemeliharaan dan keamanan internasional. Perpolitikan yang melatar belakangi pemilihan anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB memang lebih banyak di warnai oleh pertimbangan secara geografik, dengan tekanan pada prinsip keadilan daripada persyaratan fungsional salah satu wujudnya adalah penjatahan secara regional, yaitu 5 untuk negara Asia Afrika, 2

⁶ Ilien Halina, *Op.Cit.*, Hal 20.

untuk Amerika, 1 untuk Eropa Timur, sisanya untuk Eropa Barat dan negara-negara lain.⁷

Anggota tidak tetap dipilih untuk masa jabatan dua tahun, tetapi dalam pemilihan pertama anggota-anggota tidak tetap, tiga anggota akan dipilih untuk masa jabatan satu tahun. Anggota yang berhenti tidak dapat dipilih kembali secepatnya dalam pemilihan berikutnya. Agar terjamin suatu komunitas tertentu, pemilihan dilakukan secara bergilir, setiap tahun dipilih lima anggota dengan 2/3 suara mayoritas memilih.⁸

Usul untuk menambahkan jumlah anggota tidak tetap dari Dewan Keamanan dibuat sejak awal persidangan. Majelis Umum tahun 1956, yaitu ketika kelompok negara Amerika Latin mengemukakan suatu amandemen yang menghendaki jumlah anggota tidak tetap dari enam menjadi delapan anggota. Dengan penambahan jumlah yang cepat dalam keanggotaan PBB setelah tahun 1955, tekanan untuk memperbesar ukuran Dewan Keamanan demi tercapai distribusi geografis yang adil semakin meningkat. Uni Soviet menentang dengan piagam tidak dapat dirubah selama RRC tidak diwakili oleh rezim Peking. Ketika akhirnya Majelis Umum mengadakan pemilihan suara, sebagian besar usul tersebut tidak diterima tetapi karena desakan sekelompok negara Asia dan Afrika agar pengesahan amandemen tersebut dikaitkan dengan suatu retribusi berisi Dewan Keamanan.

⁷ [http // www.unisodem.org/images/spacer.gif](http://www.unisodem.org/images/spacer.gif)

⁸ Mohtar Mas'ood, *Demokrasi Dewan Keamanan PBB: Ideai Politik dan Real Pobia*, Makalah yang disampaikan sebagai pengantar diskusi seminar sehari 50 tahun PBB, UGM 6 Oktober 1995, Hal 3-4.

dari anggota-anggota tetap, dengan ketentuan bahwa dalam keputusan di bawah Bab VI, dan di bawah ayat 3 Pasal 52, pihak yang berselisih tidak diperkenankan memberikan suaranya.

Dalam pengambilan keputusan diluar masalah-masalah prosedural di bawah Dewan Keamanan dijumpai beberapa permasalahan yakni:

- 1) Jika lima negara anggota tetap seluruhnya memberikan suara setuju sedangkan tidak tercapai sembilan suara mayoritas, karena satu atau lebih anggota tidak memberikan suara atau menolak, maka keputusan tidak dapat diambil.
- 2) Jika tercapai suara sembilan suara mayoritas tetapi ada satu negara anggota tetap Dewan Keamanan yang menyatakan menolak, maka suara negatif ini membuat batalnya keputusan karena hakekatnya veto telah dijatuhkan.
- 3) Lain halnya dengan suara Abstain yang diberikan oleh satu atau lebih anggota tetap Dewan Keamanan yang tidak diperhitungkan dalam pasal 27 (3) sehingga dalam pengambilan keputusan harus dicari tambahan paling sedikit suara anggota tidak tetap, sejumlah suara negara anggota tetap Dewan Keamanan yang menyatakan "abstain".
- 4) Jika salah satu anggota Dewan Keamanan, baik anggota tetap maupun anggota tidak tetap terlibat dalam pertikaian menurut Bab IV dan Pasal

sendirinya memerlukan penggantian suara mayoritas dari negara-negara anggota lainnya untuk mencapai sembilan suara mayoritas.

3. Efektifitas Dewan Keamanan

Selama tahun-tahun pertama, sudah sering diperdebatkan bahwa efektifitas Dewan Keamanan PBB telah dirusak dengan penggunaan veto oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Masalah ini telah diduga pada Konferensi di San Fransisco, sejak semula telah ada keragu-raguan sejauh mana veto telah disalah gunakan.

Pengambat utama efektifitas Dewan Keamanan adalah dominasi negara-negara besar. Meskipun Dewan Keamanan terdiri atas lima belas anggota, tetapi hanya lima yg menjadi anggota tetap dan memiliki hak veto. Akibatnya, sementara kesepuluh anggota tidak tetap sibuk memutuskan suatu keputusan, keputusan akhir tetap berada di tangan anogota tetap Dewan Keamanan.

Keanggotaan Dewan Keamanan itu sendiri sudah gagal mencerminkan realitas politik internasional. Masuknya delegasi RRC, meskipun terlambat, pada tahun 1971 memang sedikit memperbaiki kelemahan tersebut. Namun struktur keanggotaan tetap saja tidak tepat, imengingat dewasa ini distribusi kekuasaan global terus berubah. Jerman Barat, salah satu pesaing ekonomi yang paling kuat di dunia mungkin selamanya tidak akan menjadi anggota Dewan Keamanan karena adanya

negara besar, dan mulai membina hubungan dengan Uni Soviet dan Cina seiring, dengan penolakan terhadap paternalisme Amerika Serikat.

Perluasan anggota Dewan Keamanan pun tidak menjamin peningkatan efektivitas. Bahkan mungkin sebaliknya, semakin banyak anggota Dewan Keamanan akan semakin banyak pertentangan kebijakan dan pandangan sehingga tujuan semakin sulit dicapai. Bahkan apabila amandemen piagam memberikan hak veto untuk lebih banyak negara, efektivitas Dewan Keamanan justru akan berkurang.

Meskipun Dewan Keamanan kurang memuaskan dalam menyelesaikan permasalahan, bukan berarti Dewan Keamanan tidak ada gunanya. Terkadang dia mampu mencapai penyelesaian krisis secara damai, seperti yang dilakukan pada kasus Korea. Namun kini, dengan bergesernya topik keamanan kolektif ke arah pemeliharaan keamanan Dewan Keamanan mungkin bisa menciptakan suatu metode non politik dalam melaksanakan tanggung jawabnya sehingga tidak mengalami hambatan politis yang membuat forum ini sulit untuk bertindak, efektivitas PBB terutama Dewan Keamanannya bisa terjaga sebagai lembaga tercipta perdamaian dan pemeliharaan keamanan internasional apabila dalam waktu dekat ini Dewan Keamanan mampu menyelesaikan tiga masalah besar dunia dengan seadil-adilnya sehingga semua keputusan PBB mampu membuat anggota-anggota lainnya menjadi tentram.¹⁰

Masalah *pertama* PBB harus bisa mencegah rencan

¹⁰ Eddy Maszudi, Pemerhati masalah politik internasional dan peneliti ISME.

Efektivitas PBB akan semakin menurun atau bahkan kehilangan kredibilitasnya sebagai Organisasi Internasional, apabila PBB hanya digunakan sebagai alat bagi negara-negara besar untuk melakukan manuver politiknya dalam tingkat global. Terutama Dewan Keamanan yang terlihat dengan jelas masih dikuasai oleh satu negara yaitu Amerika Serikat.

Dalam hal tugas memelihara perdamaian dan keamanan internasional, negara-negara besar merasa memiliki tanggung jawab sejarah untuk mengambil berbagai keputusan penting yang menyangkut tugasnya sebagai anggota Dewan Keamanan. Namun secara politis mereka menaruh harapan untuk memperoleh prosedur yang menguntungkan kepentingan mereka sendiri. Karena pemeliharaan perdamaian lebih bersifat pencegahan daripada penindakan, maka Dewan Keamanan seharusnya bisa bersikap netral dan tidak memihak.

C. Fungsi dan Wewenang Dewan Keamanan PBB

1. Dewan Keamanan sebagai penjaga perdamaian

Fungsi dan wewenang Dewan Keamanan secara umum adalah:

- 1) Memelihara perdamaian dan keamanan internasional, sesuai dengan prinsip dan tujuan PBB.¹¹
- 2) Menyelidiki setiap pertikaian atau keadaan yang mungkin menyebabkan perselisihan ini.

- 3) Merekomendasikan metode-metode penyelesaian terhadap pertikaian dan syarat-syarat bagi penyelesaian pertikaian.
- 4) Menentukan tentang adanya ancaman terhadap perdamaian atau tindakan agresi dan merekomendasikan tindakan apa yang harus dilakukan.
- 5) Menyerukan kepada anggota untuk melaksanakan sanksi ekonomi dan langkah-langkah lain yang tidak melibatkan penggunaan kekuatan untuk mencegah atau menghentikan agresi.
- 6) Melakukan tindakan militer terhadap agresor.
- 7) Merekomendasikan pencarian anggota baru dan ketentuan mengenai negara mana yang boleh menjadi pihak dan statuta Mahkamah Internasional.
- 8) Merekomendasikan kepada Majelis Umum mengenai pengangkatan Sekretaris Jenderal dan bersama-sama dengan majelis, memilih Hakim untuk Mahkamah Internasional.
- 9) Menyerukan kepada anggota untuk melaksanakan sanksi ekonomi dan langkah-langkah lain yang tidak melibatkan penggunaan kekuatan untuk mencegah atau menghentikan agresi.

Dalam pasal 24 ayat 2 menentukan bahwa kepada Dewan Keamanan PBB memberikan 'kekuasaan khusus' untuk melaksanakan tugasnya dalam menjaga perdamaian dan keamanan internasional seperti

... dan Anggaran dalam bab VI, VII, VIII, dan XII yang berisi.¹²

Bab VI Mengatur : Penyelesaian perselisihan secara damai.

Bab VII Mengatur : Tindakan-tindakan yang berkaitan dengan ancaman-ancaman terhadap perdamaian pelanggaran terhadap perdamaian dan tindakan agresi.

Bab VIII Mengatur : Kesepakatan Kawasan Regional.

Bab XII Mengatur : Sistem Perwalian Internasional.

Kewenangan Dewan Keamanan PBB tidak hanya terbatas pada apa yang tercantum dalam empat bab tersebut., namun bukan berarti kekuasaan Dewan Keamanan tak terbatas. Dewan Keamanan dapat mengambil tindakan yang dianggap perlu untuk menghadapi masalah.

Sebagai penjaga perdamaian dan keamanan internasional, Dewan Keamanan dapat menempuh dua cara untuk menyelesaikan konflik negara-negara PBB, yaitu:

a. Menyelesaian Sengketa Secara Damai

1) Perundingan

Cara ini paling luwes yang biasa dipakai dalam diplomasi.

2) Penyelidikan

Cara ini diperlukan untuk menetapkan peristiwa-peristiwa yang

3) Perdamaian

Usaha untuk perdamaian atau mendamaikan ini diserahkan kepada panitia internasional yang ditunjuk oleh pihak-pihak yang berselisih atau inisiatif sendiri mengusulkan suatu persetujuan yang layak atau bisa diterima oleh kedua belah pihak yang bersengketa.

4) Perantara atau jasa-jasa baik

Cara perantaraan diselenggarakan atau jasa-jasa baik dari suatu atau suatu kondisi atau dari seorang tokoh yang ditunjuk oleh pihak-pihak yang bersangkutan untuk mempermudah dan mempercepat terciptanya perdamaian.

b. Tindakan Pemaksaan

Dewan Keamanan memiliki dua jenis tindakan pemaksaan yang diberikan kepadanya, yang terdapat dalam pasal 1 pemaksaan tanpa kekuatan senjata melalui embargo ekonomi, pengucilan suatu negara dari sarana diplomasi, dan yang dimuat dalam pasal 42, yaitu yang melibatkan tindakan angkatan darat, laut dan udara.

Mengenai sanksi ekonomi Dewan Keamanan dapat menentukan atau meminta anggota PBB untuk tunduk pada keputusannya, tentang sanksi militer sebagaimana terdapat dalam pasal 42, Dewan Keamanan dapat menggunakan ketiga kekuatan tersebut tidak hanya secara adhoc, melainkan juga secara permanen.

2. Penggunaan Kekuatan Senjata

Apabila penyelesaian konflik melalui meja perundingan gagal, Dewan Keamanan bisa melakukan tindakan pemaksaan dengan melibatkan kekuatan militer. Ini dianggap penting mengingat tujuan jangka panjang PBB berupa pencegahan agresi, pengendalian dan penghentian perang secepat mungkin. PBB mempunyai doktrin bahwa perang terhadap salah satu anggota adalah perang terhadap semua anggota.

Dalam Bab 7 piagam PBB, Dewan Keamanan diberikan wewenang untuk menentukan keberadaan suatu ancaman dan kemudian menetapkan sanksi-sanksi militer maupun non militer terhadap negara-negara yang sedang berkonflik.

Inti dan sistem penyelenggaraan perdamaian dan Keamanan internasional ialah Artikel 27, paragraf 3 Piagam PBB. Artikel ini menentukan bahwa "keputusan Dewan Keamanan mengenai hal hal lainnya akan ditetapkan dengan suara setuju dari tujuh anggota termasuk suara bulat dan anggota-anggota tetap". Ini berarti bahwa bahwa persetujuan kelima anggota tetap diperlukan untuk melakukan mekanisme pelaksanaan bab 7. Apabila lima negara pemegang veto itu tidak ada yang menggunakan haknya, maka keputusan Dewan Keamanan PBB berjalan lancar tetapi apabila salah satu negara pemegang veto itu menggunakan haknya lima Dewan Keamanan tidak bisa menentukan keputusan demikian juga dukungan minimal sembilan suara di Dewan Keam

abstain, maka Dewan Keamanan PBB bisa mengambil suatu keputusan dengan cara pemungutan suara (Voting).¹³

Dewan Keamanan dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh 3 panitia yang mempunyai tugas yang sangat penting, yaitu:

- 1) Staf komite militer
- 2) Panitia pelucutan senjata
- 3) Pasukan PBB

Staf komite militer, terdiri dari Kepala staf dan kelima anggota tetap atau wakil dari kepala-kepala staf tersebut yang bertugas memberi nasehat dan membantu Dewan Keamanan dalam persoalan-persoalan militer untuk memelihara perdamaian, mempertahankan keamanan, cara-cara mengatur persenjataan dan kemungkinan pelucutan senjata.. Penggunaan kekuatan militer tampaknya selalu menjadi pilihan yang selalu di tampilkan. Artinya, walaupun suatu negara dikenai sanksi berupa embargo ekonomi, kekuatan militer tetap di. memastikan bahwa sanksi ekonomi benar-benar dijalankan. Contohnya, embargo atas Irak, dalam pelaksanaannya diawasi oleh pesawat tempur dan kapal perang dari perairan Teluk.

Keberadaan pasukan pemelihara perdamaian PBB bukannya tidak bermanfaat. Beberapa misi seperti di Kongo, Kamboja atau Bosnia telah menunjukkan hasil. Pihak-pihak yang bertikai akhirnya bisa didamaikan untuk mencegah konflik yang lebih luas. Namun tidak jarang misi yang

negara besar terutama Amerika Serikat. Bahkan lebih gawat lagi, bila ada unsur politis yang terkandung di dalamnya, sehingga pasukan pemelihara perdamaian PRR tersebut telah menjadi kesesiangan tanpa kepentingan