

KEKUATAN RESOLUSI MAJELIS UMUM PBB (UNGA) DAN DEWAN KEAMANAN PBB (UNSC) SEBAGAI SUMBER HUKUM INTERNASIONAL

A. Leovaldi Tirta

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Surabaya
Jalan Raya Kalirungkut Surabaya

Abstract

United Nations General Assembly (UNGA) Resolution as a declaration will be transformed into an international customary that has binding legal force as like other sources of international law. This process is called the 'instant customary of law'. Decisions of the United Nations Security Council (UNSC) have legally binding force based on Article 25 of the Charter. Its decisions have an impact for a country in conflict or dispute to comply and implement so for those states that violate will be given a sanction as regulated in the UN Charter.

Abstrak

Resolusi bersifat deklarasi yang dikeluarkan oleh Majelis Umum PBB (MU-PBB) akan bertransformasi menjadi kebiasaan internasional sehingga memiliki kekuatan hukum dan mengikat layaknya sumber hukum internasional lainnya. Proses ini disebut dengan 'instant customary of law'. Keputusan Dewan Keamanan PBB (DK-PBB) mempunyai kekuatan mengikat secara hukum (legally binding) berdasarkan Pasal 25 Piagam. Keputusan-keputusannya mempunyai dampak bagi suatu negara yang terlibat konflik atau sengketa untuk mematuhi dan melaksanakannya sehingga bagi negara yang melanggar akan diberikan sanksi sebagaimana yang telah diatur dalam Piagam PBB.

Kata kunci: Resolusi, MU-PBB, DK-PBB

Organisasi-organisasi internasional dalam menjalankan tugas dan wewenangnya telah mampu menciptakan dan membentuk kaidah-kaidah hukum internasional baik yang berlaku khusus di kalangan anggota organisasi internasional itu sendiri maupun yang dapat berkembang menjadi prinsip-prinsip dan kaidah-kaidah hukum internasional yang berlaku umum atau universal. Prinsip-prinsip dan kaidah-kaidah hukum internasional yang lahir dari organisasi-organisasi internasional yang dituangkan dalam bentuk keputusan-keputusan dipandang memiliki derajat

dan daya mengikat yang sama dengan prinsip-prinsip dan kaidah-kaidah hukum internasional lainnya.¹

Hasil-hasil yang ditetapkan atau diputuskan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) wajib dan harus dilaksanakan baik oleh para anggotanya maupun badan-badan yang ada dibawah nanungannya. Hasil-hasil itu bisa berbentuk resolusi (*resolution*), keputusan

¹I Wayan Parthiana. 1990, **Pengantar Hukum Internasional**, Bandung: Mandar Maju, 1990, h..49

(*decision*), deklarasi (*declaration*), atau rekomendasi (*recommendation*).² Pengambilan keputusan di dalam sistem PBB seringkali tidak dapat dipisahkan antara resolusi (*resolution*), keputusan (*decision*), ataupun deklarasi (*declaration*). Akan tetapi adakalanya suatu keputusan dapat berdiri sendiri di dalam hal yang menyangkut prosedur kerja yang dilihat secara kasus perkasus dan tidak diatur secara khusus di dalam aturan tata cara PBB.³

Resolusi (*Resolution*) adalah suatu hasil keputusan dari suatu masalah yang telah disetujui baik melalui consensus maupun pemungut suara menurut aturan dan tata cara yang telah ditetapkan oleh Organisasi Internasional atau badan yang bersangkutan. Resolusi pada umumnya terdiri dari dua bagian yaitu paragraph yang bersifat mukadimah (*preambuler paragraph*) dan paragraf yang bersifat operasional (*operative paragraph*). Mengenai keberlakuannya secara hukum (*legal validity*) tergantung dari penafsirannya khususnya resolusi-resolusi PBB.⁴

Menurut *Black's Law Dictionary*⁵, keputusan (*decision*) dalam "*a determination arrived at after consideration of*

facts and, in legal context, law" yaitu suatu ketentuan yang telah dicapai setelah mempertimbangkan fakta, dan dalam konteks hukum. Sedangkan "*Resolution: a formal expression of the opinion or will of an official body or a public assembly, adopted by vote; as a legislative resolution*"⁶, yaitu bahwa resolusi adalah suatu pernyataan resmi tentang pendapat atau kehendak dari suatu badan resmi atau suatu majelis yang bersifat umum yang disahkan melalui pemungutan suara, sebagai suatu penyelesaian secara legislatif.

Sifat dari keputusan atau resolusi yang ditetapkan oleh Dewan Keamanan PBB (DK-PBB) adalah sangat berbeda dengan resolusi yang dikeluarkan oleh badan-badan utama lainnya seperti Majelis Umum PBB (MU-PBB), *The Economic and Social Council* (ECOSOC) dan Dewan Perwalian. Keputusan-keputusan dari ketiga badan utama tersebut bersifat resolusi yang mempunyai dua ciri yaitu bersifat mengikat dan tidak rekomendatif (*interna corporis*) dan bersifat rekomendatif dan tidak rekomendatif (*externa corporis*)⁷. Sedangkan keputusan-keputusan DK-PBB didasarkan pada Pasal 25 Piagam yaitu benar-benar mengikat secara hukum bahkan lebih dari itu yaitu dapat bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum perjanjian internasional (Konvensi Wina 1969) yaitu prinsip *pacta tertiis*

² Sumaryo Suryokusumo. 1990, *Hukum Organisasi Internasional*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, h..30

³ *Ibid.*, h.. 32

⁴ Sumaryo Suryokusumo. 1995, *Hukum Diplomatik, Teori dan Kasus*, Bandung: Alumni, 1995, h.. 173

⁵ Black, Henry Campbell. 1990, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, St. Paul Minn: West Publishing Co, h.. 407

⁶ *Ibid.*, h.. 1310

⁷ Barros, James, 1990, *United Nations, Past, Present and Future*, diterjemahkan oleh D.H. Gulo, *PBB, Dulu, Kini dan Esok*, Edisi Kedua, Jakarta: Bumi Aksara, h.. 103

nec nocent nec prosunt karena semua keputusan-keputusan itu bisa mengikat kepada negara-negara yang bukan merupakan anggota PBB (negara yang tidak meratifikasi Piagam dan Statutnya) seperti tersebut dalam Pasal 2 ayat (6) Piagam dan Pasal 49 Piagam.

Pembahasan

Berdasarkan penjelasan tersebut maka permasalahan dalam tulisan ini adalah: "Apakah dampak dari resolusi (*resolution*) yang dikeluarkan baik oleh Majelis Umum PBB (UNGA) dan Dewan Keamanan PBB (UNSC) bagi suatu negara?"

I. Kekuatan Resolusi Majelis Umum PBB sebagai Sumber Hukum Internasional

Kekuatan hukum dari suatu resolusi organisasi internasional, dalam hal ini resolusi dari Majelis Umum PBB, telah lama menjadi suatu kontroversi. Meskipun demikian, memang benar adanya bahwa resolusi yang disahkan oleh Majelis Umum PBB memiliki peran yang penting untuk bermain dalam pembentukan hukum internasional.⁸ Bila kita mendiskusikan mengenai pengaruh resolusi dalam hukum internasional, kita perlu melihat kategorisasi yang dikemukakan oleh Sloan, yang mengiden-

tifikasi tiga kategori utama resolusi, antara lain:

a. Keputusan (*Decisions*)

Berdasarkan Pasal 17 Piagam PBB, Majelis Umum dapat mengambil keputusan tentang masalah anggaran dan keuangan yang mengikat para anggotanya. Ketidak-patuhan terhadap keputusan anggaran dapat menyebabkan suspensi dan pengusiran dari keanggotaan. Selain itu, Pasal 2 ayat (5) Piagam PBB menetapkan bahwa semua anggota harus memberikan PBB bantuan penuh dalam segala tindakan yang diperlukan sesuai dengan Piagam ini, dan tidak akan memberi bantuan kepada negara manapun yang oleh PBB dilakukan tindakan pencegahan atau penegakan. Jadi dapat dikatakan, resolusi PBB yang berkomitmen untuk mengambil 'tindakan' dapat mengikat negara-negara anggota.⁹

b. Rekomendasi (*Recommendations*)

Pasal 10 Piagam PBB mengatur bahwa Majelis Umum dapat mendiskusikan persoalan-persoalan mengenai hal-hal dalam ruang lingkup Piagam PBB. Disamping itu MU PBB juga dapat membuat rekomendasi kepada anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa, atau kepada Dewan Keamanan, atau keduanya, pada setiap persoalan atau masalah. Esensi dari 'rekomendasi' adalah bahwa mereka tidak mengikat. Namun, re-

⁸Hillier Tim. 1998, 'Sourcebook on Public International Law', h.. 96

⁹Sloan, 'General Assembly Resolutions Revisited' (1987) 58 BYIL 93

komendasi yang terbukti digunakan secara terus menerus dan berkesinambungan oleh negara-negara akan dengan sendirinya membentuk suatu kebiasaan yang akhirnya akan menjadi hukum internasional.¹⁰

c. Deklarasi (*Declarations*)

Deklarasi adalah salah satu spesies resolusi Majelis Umum PBB yang didasarkan pada Bab IV dari Piagam PBB. Deklarasi bukanlah rekomendasi dan tidak berlaku atau dievaluasi layaknya suatu rekomendasi.¹¹

Sejak tahun 1945, Majelis Umum telah melahirkan sejumlah deklarasi yang telah menciptakan banyak prinsip-prinsip hukum internasional. Deklarasi pada umumnya lahir oleh suara bulat dari anggota atau oleh konsensus (yaitu tanpa pemungutan suara). Contoh deklarasi yang paling komprehensif dan menjadi prinsip-prinsip umum hukum internasional, antara lain: *Declarations on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among states, GA Resolusi 2625 (XXV)* Tahun 1970. Deklarasi penting lainnya adalah Deklarasi tentang Pemberian Kemerdekaan kepada Wilayah Kolonial dan Masyarakat/*Declaration on the Granting Independence*

to Colonial Territories and People (GA Resolusi 1514 (XV) Tahun 1960.¹²

Resolusi-resolusi yang merupakan deklarasi tersebut telah diterima secara universal sebagai prinsip-prinsip umum hukum internasional saat ini, oleh karena itu, dalam situasi tertentu resolusi PBB dapat digunakan untuk menetapkan aturan-aturan yang mengikat hukum internasional.¹³

Apakah resolusi tertentu akan dianggap sebagai hukum internasional yang berlaku akan tergantung pada sejumlah kriteria termasuk konteks di mana resolusi disahkan, perilaku suara dan analisis ketentuan yang bersangkutan. Dalam *kasus Texaco Overseas Petroleum Co* dengan Libya (1978)¹⁴, *arbiter Profesor Dupuy*, membahas hukum internasional yang berkaitan dengan nasionalisasi aset milik asing. Secara khusus, ia merujuk pada Resolusi Majelis Umum, yaitu *Permanent Sovereignty over Natural Resources, 1962 (GA Res 1803 (XVII))* dan *Charter of Economic Rights and Duties of States, 1974 (GA Res 3281 (XXIX))*. Resolusi tersebut mengakui hak-hak negara untuk mengambilalih kepemilikan asing terhadap properti suatu negara tersebut karena alasan utilitas publik, keamanan atau kepentingan nasional dan dimana kompensasi dibayarkan. *Arbiter Dupuy*, yang telah

¹⁰ Ibid

¹¹ Sloan, 'General Assembly Resolutions Revisited' (1987) 58 BYIL 93.

¹² Hillier Tim. 1998, 'Sourcebook on Public International Law', p. 96.

¹³ Ibid.

¹⁴ (1978) 17 ILM at pp 1-37

ditunjuk oleh Presiden ICJ berkomentar:

*"On the basis of the circumstances of adoption... and by expressing an opinio juris communis, Resolution 1803(XVII) seems to this Tribunal to reflect the state of customary law existing in this field... The consensus by a majority of states belonging to the various representatives groups indicates without the slightest doubt universal recognition of the rules therein incorporated."*¹⁵

Karena saat ini resolusi telah diterima secara universal, maka resolusi cukup memiliki kekuatan dalam hukum internasional. Banyak negara mengungkapkan pandangan bahwa sifat mengikat deklarasi tersebut didasarkan pada kenyataan bahwa deklarasi itu merupakan praktek negara dan juga *opinio juris* yang diperlukan untuk membentuk suatu kebiasaan. Bin Cheng menyebutnya sebagai '*instant customary of law*'.¹⁶ Dalam kasus Nikaragua (1986), ICJ menyatakan pandangan bahwa Resolusi PBB merupakan *opinio juris* dan bukti praktek negara yang membentuk suatu "*customary law*" (kebiasaan). Sampai pada saatnya nanti Pasal 38 huruf (f) dari Statuta ICJ diamandemen, nampaknya pengadilan internasional akan terus merujuk pada resolusi untuk membuktikan suatu kebiasaan internasional.

¹⁵ Ibid

¹⁶ Bin Cheng, 'UN Resolutions on Outer Space: Instant International Customary Law?' (1965) 5 *Indian Journal of International Law* 23

II. Kekuatan Resolusi Dewan Keamanan PBB sebagai Sumber Hukum Internasional

Berdasarkan Pasal 24 ayat (1) Piagam, untuk menjamin agar PBB dapat menjalankan tindakannya dengan lancar dan tepat maka anggota-anggota memberikan tanggung jawab utama (*primary responsibility*) kepada DK-PBB untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional, dan menyetujui agar DK-PBB dalam menjalankan kewajiban-kewajiban bertindak atas nama anggota. DK-PBB juga terikat oleh tujuan dan prinsip-prinsip PBB dalam menjalankan kewajiban-kewajibannya (Pasal 24 ayat (2) Piagam), sehingga pada prinsipnya DK-PBB tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Pada saat yang sama, anggota-anggota PBB terikat oleh tindakan DK-PBB dan menurut Pasal 25 Piagam, mereka "setuju menerima dan melaksanakan keputusan-keputusan DK-PBB sesuai dengan Piagam", sehingga resolusi-resolusi yang dikeluarkan oleh DK-PBB mempunyai kekuatan mengikat secara hukum (*legally binding*).

Kekuasaan DK-PBB yang begitu besar ini dapat menimbulkan suatu kekuasaan yang eksepsional/luar biasa dan luas yang kadang-kadang di luar kekuasaan yang ditetapkan oleh Piagam (*ultra vires*) bagi DK-PBB. Hal ini bisa terjadi dengan dalih untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional. Walaupun begitu, tidak berarti kekuasaannya itu tidak terbatas melainkan tetap

mempunyai pembatasan-pembatasan secara hukum. Oleh karena itu DK-PBB hanya dapat bertindak atas dasar ketentuan-ketentuan yang tersebut di dalam Pasal 24 ayat (2) Piagam, Pasal 1 ayat (1) Piagam dan Pasal 2 ayat (7) Piagam¹⁷.

Prosedur pemungutan suara di DK-PBB dalam Pasal 27 Piagam. Setiap anggota DK-PBB berhak memberikan satu suara berdasarkan Pasal 27 ayat (1) Piagam. Keputusan-keputusan DK-PBB mengenai masalah-masalah procedural harus ditetapkan dengan suara setuju (*affirmative*) dari sembilan anggota (Pasal 27 ayat (2) Piagam), sedangkan untuk masalah-masalah lainnya (*non-procedural*) ditetapkan dengan suara setuju dari sembilan anggota DK-PBB dengan syarat adanya kesepakatan suara dari lima anggota tetap, dengan ketentuan bahwa keputusan-keputusan yang diambil dalam rangka Bab VI dan Pasal 52 ayat (3) Piagam, pihak yang berselisih tidak ikut memberikan suara (Pasal 27 ayat (3) Piagam).

Dalam prosedur pemungutan suara terdapat perbedaan antara prosedur-prosedur yang tercantum dalam Pasal 27 ayat (2) dan ayat (3) Piagam, yang terletak pada perbedaan antara "masalah-masalah procedural" dan "semua permasalahan lain", tetapi tidak terdapat penjelasan rinci mengenai masalah-masalah apakah yang termasuk dalam ke-

dua kategori ini jika dibandingkan dengan penjelasan mengenai "masalah-masalah penting" dalam Pasal 18 Piagam yang menyangkut pemungutan suara dalam MU-PBB. Dengan demikian DK-PBB dihadapkan pada persoalan untuk memutuskan mengenai ke dalam kategori mana suatu keputusan tertentu harus dimasukkan. Dalam praktek beberapa masalah tertentu yang ditetapkan sebagai masalah procedural adalah keputusan-keputusan sehubungan dengan agenda, penangguhan sidang-sidang, pelaksanaan kerja, undangan kepada negara-negara untuk ikut serta dalam sidang-sidang dan penundaan pertimbangan atas suatu permasalahan.¹⁸

Keputusan-keputusan DK-PBB mempunyai dampak bagi suatu negara yang terlibat konflik atau sengketa untuk mematuhi dan melaksanakan keputusan tersebut. Dalam hal ini jika tindakan-tindakan pencegahan atau pemaksaan terhadap suatu negara diambil oleh DK-PBB maka negara lain baik anggota maupun tidak anggota PBB yang menghadapi persoalan-persoalan ekonomi yang timbul karena tindakan-tindakan tersebut, berhak meminta pertimbangan DK-PBB untuk menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut (Pasal 50 Piagam). Dengan demikian suatu keputusan DK-PBB mempunyai ke-

¹⁷Sumaryo Suryokusumo. 1997, *Studi Kasus Hukum Organisasi Internasional*, Edisi II, (Bandung: Alumni, 1997), h.. 203

¹⁸D.W. Bowett. 1995, *The Law of International Institutional*, diterjemahkan oleh Dja-jaatmadja, Bambang Iriana, *Hukum Organisasi Internasional*, (Jakarta: Sinar Grafika, h. 35

kuatan mengikat baik bagi anggota PBB maupun bukan anggota PBB. Hal ini bertentangan dengan prinsip Perjanjian Internasional (Pasal 34 Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional) yang menyatakan bahwa suatu perjanjian tidak memberi hak dan kewajiban kepada pihak ketiga (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*), tetapi ketentuan tentang keputusan DK-PBB adalah mengikat sudah diterima sebagai prinsip Hukum Internasional. Ketentuan tersebut telah dijamin oleh Pasal 2 ayat (6) Piagam yang menyebutkan bahwa “negara-negara bukan anggota PBB bertindak sesuai dengan prinsip-prinsip PBB apabila dianggap perlu untuk perdamaian dan keamanan internasional”. Jadi negara yang bukan anggota PBB terikat oleh keputusan DK-PBB apabila keputusan tersebut bertujuan untuk perdamaian dan keamanan internasional.

Sanksi DK-PBB

Sanksi DK-PBB diperlukan untuk memberikan respon yang lebih cepat dan efektif respon yang lebih cepat dan efektif (*allow a more prompt and effective response*) terhadap ancaman perdamaian dan keamanan internasional¹⁹. Sanksi-sanksi bagi negara yang melanggar keputusan-keputusan DK-PBB adalah:

1. Penangguhan Hak-Hak Istimewa Sebagai Anggota PBB (Pasal 5 Piagam).

PBB dapat mengenakan sanksi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 Piagam. Pasal 5 Piagam menguasai kepada MU-PBB berdasarkan rekomendasi DK-PBB untuk menangguhkan (*suspension*) hak-hak istimewa keanggotaan dari anggota yang menentang tindakan penegakan yang diambil berdasarkan Bab VII Piagam.²⁰

Pasal 5 Piagam menentukan persyaratan penangguhan hak-hak dan hak-hak istimewa negara anggota dari keanggotaannya, yaitu:²¹

- a. Bila suatu negara melakukan tindakan pencegahan atau penegakan yang telah diambil oleh DK-PBB terhadap negara tertentu.
- b. DK-PBB harus merekomendasikan kepada MU-PBB bahwa negara tertentu tersebut ditangguhkan dari hak-hak atau hak-hak istimewa keanggotaan.
- c. MU-PBB harus melakukan pengambilan suara 2/3 anggota setelah adanya rekomendasi dari DK-PBB sesuai dengan Pasal-pasal 18 ayat (2) Piagam, yang mengatakan, “penundaan hak-hak dan hak-hak istimewa keanggotaan” sebagai suatu “masalah yang penting”.

¹⁹Annan, Kofi A., 2000, *Common Destiny, New Resolve*, Annual Report on the Work on the Organization 2000, The United Nations Department of Public Information, New York, h.. 34

²⁰Kirgis, Jr., Frederic L., 1977, *International Organizations in Their Legal Setting, Documents and Questions*, St. Paul, Minn, West Publishing, Los Angeles, h.. 500.

²¹ *Ibid.*, h.. 523

Jika pembebasan keanggotaan PBB adalah masalah substansial maka ancaman penangguhan atau pengusiran dapat berarti sebagai alat pencegahan untuk melakukan tindakan yang melawan norma organisasi (PBB). Tetapi ancaman akan nyata, bila PBB telah menyiapkan secara benar (*actually*) untuk menanggihkan atau mengusir jika keadaan membenarkan/ menuntutnya.²²

2. Pengusiran Suatu Negara dari Keanggotaan di PBB (Pasal 6 Piagam).

PBB juga dapat mengenakan sanksi berdasarkan Pasal 6 Piagam. Pasal 6 Piagam mengizinkan MU-PBB berdasarkan rekomendasi DK-PBB untuk mengeluarkan/melakukan pengusiran (*expulsion*) suatu anggota yang secara terus menerus melanggar prinsip-prinsip sebagaimana yang tercantum dalam Piagam PBB.²³

Pengusiran (*expulsion*) merupakan masalah-masalah khusus (*particular problems*) sejak PBB mempunyai pengaruh bagi negara yang suka melawan. Akibatnya ancaman pengusiran muncul dalam dua situasi yaitu:²⁴

- a. Bila suatu negara anggota menghentikan membayar kontribusi apa saja pada organisasi tetapi terus mendapatkan keuntungan substansial.
- b. Bila negara-negara anggota mengharapkan suatu penghukuman moral yang fundamental (*a fundamental moral condemnation*) dari kebijakan

yang diikuti oleh negara anggota lainnya.

Pengusiran (*expulsion*) merupakan langkah yang diambil oleh MU-PBB atas rekomendasi DK-PBB terhadap negara yang selalu membangkang. Bagi PBB, hal tersebut sebenarnya akan memperoleh kesulitan. Karen dengan pengusiran ini akan dapat menutup pintu untuk diajukan di kemudian hari. Pengusiran tidak perlu menghalangi adanya usaha negara tersebut untuk mengajukan lagi sebagai anggota PBB. Pengusiran merupakan cara terakhir yang diambil jika suatu negara anggota PBB secara terus menerus mengabaikan kewajiban-kewajibannya. Pengusiran bukan suatu tindakan yang otomatis tetapi suatu tindakan yang diputuskan oleh dua badan utama PBB yaitu MU-PBB dengan 2/3 suara atas rekomendasi DK-PBB (Pasal 6 Piagam). Sesuai dengan pembicaraan di San Fransisco, tindakan pengusiran harus diprakarsai oleh DK-PBB bukan dari MU-PBB. Contohnya adalah kasus Yugoslavia bahwa pada tahun 1992 MU-PBB telah mengeluarkan resolusi 47/1 yang isinya, "Yugoslavia (dalam hal ini Serbia dan Montenegro) tidak dapat meneruskan keanggotaan Yugoslavia di PBB dan harus mengajukan lagi keanggotaannya sesuai dengan ketentuan yang ada di dalam Piagam dan tidak lagi dapat ikut serta dalam persidangan."²⁵

²²Ibid., h.. 501

²³Ibid., h.. 500

²⁴Ibid., h.. 501

²⁵Sumaryo Suryokusumo: Bahan Kuliah, 26 April 2002

3. *Pengenaan Embargo Ekonomi dalam rangka Bab VII Piagam (Pasal 41 Piagam)*

Wewenang DK-PBB dalam berurusan dengan konflik dan situasi yang mungkin membahayakan pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional adalah konsekuensi logis dari "tanggung jawab utama" yang diberikan kepada badan tersebut berdasarkan Pasal 24 Piagam. Wewenang khusus yang diberikan kepada DK-PBB oleh Bab VI dan VII dapat dikelompokkan ke dalam dua jenis wewenang yang member peluang bagi badan tersebut untuk dapat bekerja dengan tujuan menghasilkan penyelesaian damai dari perselisihan dan wewenang yang memudahkan DK-PBB bekerja untuk tujuan memelihara atau mengembalikan perdamaian dan keamanan internasional dengan segera setelah timbulnya ancaman atau pelanggaran terhadap perdamaian internasional.

Apabila suatu perselisihan dianggap mempunyai sifat yang serius yaitu pihak-pihak yang terlibat mengancam menggunakan kekerasan, atau secara sungguh-sungguh menggunakannya atau apabila dianggap merupakan suatu bahaya yang dapat melanggar perdamaian, maka DK-PBB dapat memutuskan adanya suatu "ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran terhadap perdamaian, pelanggaran terhadap perdamaian atau tindakan agresi" dan akan menganjurkan atau memutuskan tindakan apa yang harus diambil sesuai dengan Pasal 41 Piagam dan Pasal 42 Piagam untuk memelihara atau memu-

lihkan perdamaian dan keamanan internasional (Pasal 39 Piagam). Jadi dengan ketentuan-ketentuan Pasal 39 Piagam, DK-PBB dapat membuat rekomendasi-rekomendasi kepada pihak-pihak yang terlibat pertikaian. Apabila terjadi pertikaian, DK-PBB dapat melakukan cara-cara penyelesaian secara damai berdasarkan Bab VI Piagam. Jika terdapat gerakan kekuatan bersenjata atau serangan militer yang dapat mengancam dan memperburuk situasi maka DK-PBB dapat mendatangi pihak-pihak yang bersengketa untuk melakukan langkah-langkah pencegahan tindakan yang memperburuk situasi yaitu menyampaikan anjuran-anjuran untuk mencapai penyelesaian suatu pertikaian dengan jalan damai. Jika dalam situasi yang berkaitan dengan ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran terhadap perdamaian dan tindak agresi (Bab VII Piagam), maka DK-PBB dapat memutuskan penggunaan langkah-langkah paksaan (kekerasan) yang bersifat kolektif berdasarkan Pasal 41 Piagam dan Pasal 42 Piagam dengan tujuan pengendalian agresi dan pengembalian perdamaian dan keamanan internasional.

Tindakan DK-PBB atas dasar Bab VII Piagam tersebut dikenakan kepada negara yang melanggar prinsip-prinsip PBB yang langsung dapat mengancam perdamaian dan keamanan internasional dan jika tidak dipatuhi dapat dikenakan sanksi berdasar Pasal 41 Piagam yaitu tindakan pemutusan seluruhnya atau sebagian hubungan-hubungan ekonomi, termasuk hubungan kereta api, laut, udara, pos, telegraf, radio dan alat-alat

komunikasi lainnya serta pemutusan hubungan diplomatik.

Sanksi ekonomi yang bersifat *mandatory* atau dapat dipaksakan sesuai dengan Pasal 41 Piagam untuk pertama kalinya telah dikenakan kepada Iraq pada tanggal 6 Agustus 1990 (Resolusi DK-PBB No. 661 tanggal 6 Agustus 1990). Sanksi tersebut dijatuhkan empat hari setelah invasi Iraq ke Kuwait, Iraq masih tetap tidak menaati resolusi DK-PBB.²⁶

4. *Pengenaan Sanksi Militer (Pasal 42 Piagam)*

Bila dengan sanksi ekonomi yang dikenakan terhadap suatu negara pelanggar, ternyata masih tetap membangkakan untuk tidak melaksanakan keputusan-keputusan DK-PBB, maka hal itu dapat diikuti dengan sanksi militer berdasarkan Pasal 42 Piagam bahwa DK-PBB dapat mengambil tindakan dengan mempergunakan angkatan udara, laut atau darat yang mungkin diperlukan untuk memelihara atau memulihkan perdamaian dan keamanan internasional. Dalam tindakan itu termasuk pula demonstrasi-demonstrasi, blockade dan tindakan-tindakan lain dengan mempergunakan angkatan udara, laut atau darat dari negara anggota PBB.

Keputusan-keputusan yang diambil oleh DK-PBB berdasarkan pasal-pasal tersebut adalah mengikat negara-

negara anggota walaupun berdasarkan Pasal 43 Piagam disebutkan bahwa semua anggota PBB dalam memberikan bantuan dan fasilitas-fasilitas yang dianggap perlu untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional sesuai dengan persetujuan atau persetujuan-persetujuan khusus. Namun Pasal 106 Piagam telah memperjelas bahwa kekuatan mengikat dari keputusan DK-PBB adalah untuk menggunakan langkah-langkah militer dengan maksud untuk atas nama PBB dalam mengambil tindakan bersama yang dianggap perlu untuk tujuan pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional.

Pelaksanaan sanksi militer dilakukan melalui tindakan kekerasan atas dasar Pasal 42 Piagam dengan syarat-syarat sebagai berikut :²⁷

- a. DK-PBB harus membuat persetujuan khusus (*special agreement*) terlebih dahulu dengan negara-negara anggota mengenai penyediaan pasukan semacam *multinational force* dalam rangka untuk mengadakan operasi-operasi militer. Persetujuan khusus tersebut sebelumnya harus diratifikasi terlebih dahulu oleh negara-negara tersebut melalui proses konstitusi nasional negara masing-masing (Pasal 43 Piagam). Tanpa adanya persetujuan khusus tersebut tidak mungkin operasi militer dapat dilakukan (*Until those agreements had been concluded and enter into force, the Council would be unable*

²⁶Sumaryo Suryokusumo. 2001, "Mungkinkah Pengadilan Kejahatan Internasional Untuk Bekas Timtim Dibentuk?", *Makalah*

²⁷Sumaryo Suryokusumo, *Op.Cit.*, h.79

to fulfill its responsibilities as the enforcement agency of the United Nations and that the provisions of Chapter VII relating to military enforcement measure would remain inoperative).

- b. Segera setelah sanksi militer diputuskan, maka DK-PBB harus membentuk Komite Staf Militer yang anggotanya terdiri dari Kepala-Kepala Staf Angkatan Perang dari kelima anggota tetap DK-PBB (Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Rusia dan RRC) atas dasar Pasal 45-47 Piagam yang tugasnya adalah untuk memberi saran kepada DK-PBB sendiri khususnya anggota tetap DK-PBB tanpa ada rekomendasi dari Komite Staf Militer tersebut.
- c. Guna menetapkan anggaran tambahan (*extra budget*) di luar anggaran PBB yang sudah ada untuk membiayai operasi-operasi militer itu, DK-PBB dapat meminta kepada MU-PBB untuk mengadakan Sidang Khusus Darurat (*Rule 8, Rules of Procedure of the General Assembly, A/520. RRev. 15*) apabila Majelis tidak dalam waktu persidangannya. Bagaimanapun juga atas dasar Pasal 17 Piagam biaya semacam itu sebagaimana biaya untuk pasukan-pasukan perdamaian PBB juga akan ditanggung bersama oleh semua anggota.

Namun demikian pengenaan sanksi tersebut dapat dilakukan semena-mena ka-

rena telah dibatasi secara hukum (*legal limits*):²⁸

- a. PBB khususnya DK-PBB walaupun mempunyai kekuasaan penentu, badan tersebut bukanlah merupakan supra negara atau supra nasional. Tidak sebagaimana negara, badan dunia tersebut tidaklah berdaulat. Sedangkan negara menurut sistem hukum internasional dapat bertindak apa saja asalkan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum secara umum atau kewajiban-kewajibannya yang ditentukan oleh suatu perjanjian. Sebagaimana tercermin di dalam Pasal 2 ayat (1) Piagam bahwa organisasi tersebut didasarkan atas prinsip persamaan kedaulatan bagi semua negara.
- b. Kekuasaan DK-PBB bukan tidak terbatas karena tindakan-tindakannya akan dibatasi oleh ketentuan di dalam Pasal 24 ayat (2) Piagam dimana DK-PBB dalam melakukan tindakan-tindakannya haruslah didasarkan atas prinsip-prinsip dan tujuan PBB sendiri. Apa yang disebut dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Piagam prinsip-prinsip dan tujuan PBB di dalam memulihkan perdamaian dan keamanan internasional haruslah dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan hukum internasional.
- c. Atas dasar prinsip-prinsip dan tujuan tersebut, DK-PBB juga mempunyai kewajiban untuk tetap meng-

²⁸Ibid., h..80

hormati keutuhan wilayah atau kemerdekaan politik sesuatu negara. Dengan demikian pelaksanaan sanksi militer melalui pemaksaan (*enforcement measures*) bagaimanapun juga tidak boleh mengakibatkan pemisahan-pemisahan negara yang hakekatnya dapat berpengaruh terhadap keutuhan sesuatu negara.

- d. PBB tidak dibenarkan untuk mengadakan campur tangan urusan dalam negeri sesuatu negara kecuali jika hal itu dilakukan dalam kerangka Bab VII Piagam. Namun campur tangan tersebut tidak dapat berlangsung terus menerus. Apabila tindakan pemaksaan dalam kerangka Bab VII telah selesai campur tangan PBB harus segera dihentikan.

Sejak tahun 1945, DK-PBB baru pertama kali menerapkan sanksi militernya yaitu kepada Iraq pada tanggal 29 Nopember 1990 (Resolusi DK-PBB No. 678)²⁹ Iraq terancam sanksi yang mendasarkan pada Bab VII Piagam bila Iraq tidak melaksanakan Resolusi DK-PBB No. 1441 tanggal 8 November 2002).

5. *Pembentukan Pengadilan Kejahatan Internasional oleh DK-PBB untuk Mengadili Pelanggar HAM Berat (Pasal 29 Piagam).*

²⁹Ibid, h. 201

DK-PBB pernah memutuskan untuk membentuk Pengadilan Kejahatan untuk mengadili orang-orang yang bertanggung jawab terhadap pelanggaran-pelanggaran secara serius terhadap hukum kemanusiaan internasional yang mereka lakukan di wilayah bekas Yugoslavia yang dikenal dengan nama International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia (ICTY) pada tanggal 22 Februari 1993, dan kemudian telah pula dibentuk Pengadilan Kejahatan untuk Rwanda (International Tribunal for Rwanda).³⁰ Pembentukan Pengadilan ini oleh DK PBB didasarkan pada Pasal 29 Piagam yang menyatakan bahwa "DK-PBB dapat membentuk badan-badan subsidi apabila dipandang perlu demi pelaksanaan tugas-tugasnya".

Atas dasar Pasal 29 Piagam, DK-PBB dapat saja membentuk Pengadilan HAM Internasional *ad hoc* bila Pengadilan HAM Ad Hoc yang dibentuk oleh suatu negara (Indonesia) dalam kasus pelanggaran HAM berat di Timor Timur (Tintim) tidak sesuai dengan standar internasional. Oleh karena itu Indonesia harus mempertimbangkan adanya empat hal dalam rangka menjaga kredibilitas dan menyesuaikan dengan standar internasional yaitu:³¹

³⁰Sumaryo Suryokusumo. 2001, "Mungkinkah Pengadilan Kejahatan Internasional Untuk Bekas Tintim Dibentuk?", *Makalah*, 2001

³¹Sumaryo Suryokusumo, **Hindarkan Pembentukan Pengadilan Internasional**, dalam *Suara Pembaharuan*, 6 September 2000

- a. Harus benar-benar bersifat bebas dan tidak memihak. Jika peradilan nasional HAM ternyata bersifat memihak antara lain dengan menutup-nutupi para terdakwa dari tanggung jawabnya terhadap kejahatan yang telah dilakukan, maka pengadilan internasional dapat dibentuk. Secara resmi pengadilan internasional akan meminta kepada yurisdiksi pengadilan internasional sesuai dengan tata cara yang akan ditetapkan dan adanya bukti-bukti lain yang diperoleh pengadilan internasional.
- b. Yurisdiksi pengadilan nasional ad hoc orang-orang yang telah melakukan pelanggaran yang berat terhadap HAM dan hukum humaniter internasional (*grave breaches and other violations of international humanitarian law*) di wilayah Timor.
- c. Tidak diperbolehkan untuk mengubah tindak kejahatan internasional khususnya kejahatan terhadap kemanusiaan (*crime against humanity*) menjadi kejahatan biasa (*ordinary crime*).
- d. Pengusutan harus dilakukan dengan bersungguh-sungguh dan tidak menutup-nutupi tuduhan mengenai tanggung jawab terhadap kejahatan internasional yang telah dilakukan.

Jika kondisi tersebut tidak dapat terpenuhi maka seseorang yang telah diadili oleh Pengadilan Nasional seperti Pengadilan HAM Ad Hoc karena tindakan-tindakan yang mengakibatkan pelanggaran yang serius terhadap HAM dapat diadili lagi oleh Pengadilan Inter-

nasional yang sewaktu-waktu (jika dianggap perlu) dapat dibentuk oleh DK-PBB sebagaimana Pengadilan-pengadilan Kejahatan lainnya. Walaupun Pengadilan Internasional dan Pengadilan Nasional mempunyai yurisdiksi yang sama untuk menuntut orang-orang yang melakukan pelanggaran serius terhadap HAM (kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan) di bekas wilayah Timtim, Pengadilan Internasional memiliki keunggulan (*primacy*) terhadap Pengadilan Nasional. Oleh karena itu dalam suatu tahap prosedur, Pengadilan Internasional dapat meminta secara resmi kepada Pengadilan Nasional untuk menanggukuhkan kepada yurisdiksi atau kewenangan Pengadilan Internasional sesuai aturan-aturan tata cara yang ada serta bukti-bukti dari Pengadilan Internasional.³² Pengadilan Kejahatan Internasional Untuk Bekas Timtim (*International Criminal Tribunal for Former East Timor*) atau semacamnya bisa dibentuk oleh DK-PBB setelah DK-PBB menerima rekomendasi dari Sekjen PBB atas laporan dari *International Force in East Timor* (INTERFET), *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET) atau *Commission of Enquiry for East Timor* (CIET) mengenai pelanggaran-pelanggaran HAM yang terjadi di Timtim,³³ berdasarkan Reso-

³²Sumaryo Suryokusumo, *Op. Cit.*, h. 4

³³Sumaryo Suryokusumo, *Ibid.*, h. 2.

lusi DK-PBB 1264 (1999) dan 1272 (1999).

Penutup

Dari uraian tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa resolusi-resolusi yang dikeluarkan oleh MU-PBB dapat memiliki kekuatan mengikat layaknya sumber hukum internasional yang lain, yakni ketika resolusi yang dikeluarkan tersebut merupakan deklarasi dan diterima secara penuh oleh negara-negara. Resolusi yang merupakan deklarasi tersebut akan bertransformasi menjadi sebuah kebiasaan internasional, proses ini dikenal dengan '*instant customary of law*'. Sampai pada saatnya nanti Pasal 38 huruf (f) dari Statuta ICJ diaman-demen, nampaknya pengadilan inter-nasional akan terus merujuk pada re-solusi untuk membuktikan suatu kebia-saan internasional.

Begitu pula dengan keputusan-kepu-tusan DK-PBB, mempunyai kekuatan mengikat secara hukum (*legally bin-ding*) karena berdasarkan Pasal 25 Piagam, anggota PBB menyetujui untuk menerima dan menjalankan keputusan-keputusan DK-PBB sesuai dengan Pia-gam sehingga keputusan-keputusan DK-PBB harus dilaksanakan dan ditaati agar terhindar dari sanksi-sanksi yang telah ditetapkan dalam Piagam PBB yaitu ditangguhkan hak-hak dan hak-hak istimewa dari keanggotaan PBB (Pasal 5 Piagam), diusir dari keang-gotaan PBB (Pasal 6 Piagam), sanksi ekonomi (Pasal 41 Piagam), sanksi militer (Pasal 42 Piagam) dan berda-

sarkan Pasal 29 Piagam dapat dibentuk badan subside seperti pembentukan Pengadilan Kejahatan Internasional oleh DK-PBB untuk mengadili pelang-gar HAM berat.

Daftar Pustaka

Hillier, Tim. 1988, **Sourcebook on Public International Law**, Canvendish Publishing Limited, London

Cheng, Bin. 1965, "UN Resolutions on Outer Space: Instant Interna-tional Cus-tomary Law? ", *Indian Journal of International Law* 23

Kofi A. Annan. 2000, **Common Des-nity, New Resolve**, Annual Re-port on the Work on the Orga-nization 2000, The United Nations Departement of Public Infor-mation, New York

James Barros. 1990, **United Nations, Past, Present and Future**, diter-jemahkan oleh D.H. Gulo, PBB, Dulu, Kini dan Esok, Edisi Kedua, Bumi Aksara, Jakarta

Black, Henry Campbell, 1990 **Black's Law Dictionary**, Sixth Edition, St. Paul Minn: West Publishing Co.

D.W. Bowett. 1995, **The Law of Inter-national Institutional**, diterje-mahkan oleh Djajaatmadja, Bam-bang Iriana, **Hukum Organisasi**

- Internasional**, Sinar Grafika, Jakarta.
- Jr. Kirgis, Frederic L. 1977, **International Organizations in Their Legal Setting, Documents and Questions**, St. Paul, Minn, West Publishing, Los Angeles
- Sumaryo Suryokusumo. 1990, **Hukum Organisasi Internasional**, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1990.
- _____, 1995, **Hukum Diplomatik, Teori dan Kasus**, Alumni, Bandung
- _____, 1997, **Studi Kasus Hukum Organisasi Internasional**, Edisi II, Alumni, Bandung
- _____, 2000, "Hindarkan Pembentukan Pengadilan Internasional", *Suara Pembaharuan*, 6 September
- _____, 2001, "Mungkinkah Pengadilan Kejahatan Internasional Untuk Bekas Timtim Dibentuk?", **Makalah**, 2001.
- Rules of Procedure of the General Assembly.*
- The Charter of the United Nations.*
- Vienna Convention on The Law of Treaties.*