

# PERANAN PBB DI BIDANG PEMELIHARAAN PERDAMAIAN PASCAPERANG DINGIN: REFORMASI, RESTRUKTURISASI, REVITALISASI

A. Hasnan Habib

*Pada tanggal 24 Oktober 1995, PBB memperingati hari jadinya yang ke-50 dengan mengadakan pertemuan terbesar dari para kepala negara/pemerintahan negara-negara yang pernah terjadi dalam sejarah. Pada sidang yang khusus diadakan untuk itu, para pemimpin puncak itu menyampaikan pikiran dan harapannya selama waktu yang ditentukan, tetapi tidak ada satu pun pikiran yang merupakan terobosan ataupun mempunyai arti bersejarah besar bagi kehidupan damai dan sejahtera di permukaan bumi ini. Selesai berpidato, umumnya mereka melakukan agendanya masing-masing, tanpa meninggalkan bekas apa-apa bagi badan dunia itu. PBB tetap seperti sediakala, melakukan business as usual dengan menghadapi berbagai macam kendala, yang beberapa di antaranya berada di luar kemampuannya untuk mengatasinya. PBB tetap tanpa pegangan, baik mengenai bentuk maupun arah untuk memasuki abad ke-21 yang sudah di ambang pintu.*

Dalam dunia yang berubah sedemikian cepatnya, PBB - seperti negara-negara dan lembaga-lembaga lainnya - harus menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan itu, agar dapat meningkatkan relevansi dan efektivitasnya dalam dunia yang sudah jauh berbeda dengan keadaan waktu ia didirikan 51 tahun yang lalu. PBB dituntut oleh keadaan untuk direformasi, termasuk restrukturisasi dan revitalisasi. Tuntutan reformasi itu sesungguhnya tidak didengungkan akhir-akhir ini saja. Agaknya para pendiri badan dunia itu sendiri, atau paling tidak jumlah terbesar daripadanya

yang hadir pada pertemuan San Francisco tahun 1945 itu, sudah mengantisipasi, bahwa pada suatu waktu nanti, suatu sidang umum perlu diadakan "*...for the purpose of reviewing the present Charter...*", seperti dalam Pasal 109 dari Piagam PBB. Tetapi, sidang umum dimaksud tidak pernah dapat diadakan, karena ternyata tidak dikehendaki oleh lima anggota tetapnya. Kenyataan itu menunjukkan, bahwa sama dengan keadaan 51 tahun

---

*Penulis (Let. Jen. Purn.) pernah menjabat Dubes Keliling GNB dan Penasehat Menristek*

yang lalu pada waktu pembentukannya, kelima negara pemenang PD II sampai sekarang masih tetap memaksakan kemauan dan pandangannya kepada semua negara anggota lainnya dengan "hak eksklusif" *veto* yang mereka berikan sendiri untuk dirinya. Meskipun demikian secara *peacemeal* telah terjadi beberapa perubahan, termasuk ditambahnya jumlah keanggotaan tidak tetap dari Dewan Keamanan dari 6 menjadi 10 pada tahun 1965 dan diperluasnya keanggotaan dari *the Economic and Social Council (ECOSOC)* dari 18 menjadi 27 dan pada tahun 1973 meningkat lagi menjadi 54.

Kendati sidang untuk mereviu Piagam itu tidak pernah terjadi, namun perubahan perimbangan kekuatan dan kekuasaan di dunia sudah demikian mendasarnya sehingga suara-suara untuk melakukan reformasi, restrukturisasi dan revitalisasi PBB itu semakin nyaring, maka upaya reformasi lembaga internasional yang terpenting itu masih berlanjut sampai sekarang. Hal ini dapat dilihat dari adanya lima Kelompok Kerja dari Sidang Umum yang meneliti masalah-masalah: (1) keuangan; (2) restrukturisasi Dewan Keamanan; (3) peranan PBB dalam kegiatan-kegiatan pembangunan; (4) pemeliharaan perdamaian; dan (5) revitalisasi Sidang Umum dan Sekretariat. Kecuali Mahkamah Internasional, lima badan utama PBB lainnya merupakan subjek revidu dan penelitian itu.

Sampai saat ini, berbentuk buku, artikel, makalah, memo, dan lain-

lain mengenai hal tersebut beserta hal-hal yang berkaitan, barangkali sudah segudang lebih, namun belum menghabiskan satu pun gagasan konkret untuk diajukan ke Sidang Umum PBB. Suatu naskah yang sangat otoritatif, *An Agenda for Peace*, yang disampaikan oleh Sekjen PBB, Boutros Boutros-Ghali kepada Dewan Keamanan pada bulan Juni 1992 atas permintaan sidang puncak DK-PBB yang baru untuk pertama kalinya diadakan pada tanggal 31 Januari 1992, berisi saran-saran tentang program terpadu untuk lebih mengefektifkan kegiatan PBB dalam mengidentifikasi konflik-konflik yang potensial, penyelesaian-penyelesaian jangka pendek dan jangka panjang, dan penciptaan perdamaian selanjutnya setelah konflik antar kelompok-kelompok yang bermusuhan sebelumnya dapat diselesaikan.<sup>1</sup> Hanya satu tahun setelah *An Agenda* itu dicoba dilaksanakan, Boutros Boutros-Ghali menulis, bahwa naskah itu sudah "ketinggalan zaman" (1993). Menurutnya, "sekarang dirasakan keperluan untuk menemukan jawaban-jawaban baru terhadap masalah-masalah yang tidak diperkirakan. Roda sejarah berputar semakin cepat ... kecepataannya menakutkan. Arahnya tidak selalu jelas."<sup>2</sup>

1 Lihat *Pengetahuan Dasar Mengenai Persekutuan Bangsa-Bangsa*, (Jakarta: Kantor Penerangan PBB, tanpa tahun), hal. 36.

2 Lihat Gene M Lyons, "A New Collective Security: The United Nations and International Peace", dalam *The Washington Quarterly*, 17: 2 hal. 173-99.

Oleh karena itu, tulisan ini hanya akan mencoba mengidentifikasi kendala-kendala utama dari reformasi PBB untuk lebih mengefektifkan pelaksanaan misi utamanya serta beberapa pikiran tentatif mengenai kemungkinan arah mengatasi kendala-kendala itu. Restrukturisasi juga hanya akan dibatasi pada masalah-masalah pokok yang menyangkut Dewan Keamanan saja, badan yang berperan paling utama dalam membina perdamaian dan keamanan internasional. Sebelumnya, terlebih dahulu akan dicoba menelaah masalah Perang dan Damai dan masalah *Power* dalam hubungan organisasi internasional. Kedua subyek itu sangat berkaitan dengan pelaksanaan tugas-tugas dan ide reformasi, restrukturisasi dan revitalisasi PBB.

## Perang dan Damai

Alinea pertama dari preambulum Piagam PBB menonjolkan tekad rakyat untuk mengikis habis laknat derita yang ditimbulkan oleh perang, yang berbunyi:

Kami rakyat-rakyat dari Persatuan Bangsa-Bangsa bertekad untuk menyelamatkan generasi-generasi berikutnya dari laknat penderitaan perang yang dua kali dalam kehidupan kami telah menimbulkan penderitaan tak terkata terhadap perikemanusiaan, dan ...

*(We the peoples of the United Nations determined to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought unloild sorrow to mankind, and ...)*

Dambaan manusia untuk men-

jadikan bumi tempatnya hidup suatu dunia yang damai, aman, tenteram dan sejahtera, bukanlah per-tama kalinya didengungkan pada akhir PD-II. Ia merupakan keinginan dari bahagian terbesar umat manusia sedunia sejak dahulu kala. Namun, dambaan itu tidak pernah tercapai, juga tidak oleh eksperimen terbesar lainnya yang mendahului eksperimen Persatuan Bangsa Bangsa itu, yaitu Liga Bangsa Bangsa yang didirikan setelah PD-I berakhir.

Memang merupakan kenyataan sejarah, bahwa dunia tidak pernah damai dan aman, sejak masa pra-sejarah sampai detik ini. Perang dan bentuk-bentuk kekerasan senjata lainnya merupakan salah satu kegiatan manusia yang tidak pernah berhenti. Belum habis kita menarik napas panjang karena merasa lega dengan berakhirnya Perang Dingin yang kembali menimbulkan harapan akan lahirnya "Tata Dunia Baru", segera kita disentak oleh ledakan perang saudara dan pembantaian manusia secara besar-besaran di Bosnia dan Georgia, dua negara di benua Eropa yang selama hampir 50 tahun merupakan kanchah utama konfrontasi Timur dan Barat dalam Perang Dingin, tidak pernah melihat perang lagi. Konflik-konflik berdarah kembali meledak di Angola dan Rwanda, kerusuhan-kerusuhan separatis diri di India Utara, perang Teluk, dan puluhan kalau tidak ratusan ledakan besar - sedang - kecil di seluruh pelosok dunia.

Suatu penerbitan yang berjudul *Timelines of War*, untuk pertama kali mencatat secara kronologis semua perang (yang dapat dicatat) antarnegara, perang saudara, perang agama, revolusi, pertempuran, kup, insurjensi, terorisme termasuk terorisme oleh pihak penguasa, para pimpinan berbagai macam bentuk konflik dan sengketa itu yang terjadi di dunia sejak 100.000 Sebelum Masehi sampai 1993.<sup>3</sup> *Timelines* juga mencatat perkembangan senjata dalam sengketa berdarah itu, mulai dari katapel (*sling-shot*) sampai ke senjata nuklir, menunjukkan betapa hebatnya "kemajuan" manusia "menciptakan" sistem senjata dengan daya penghancur yang semakin dahsyat, namun betapa tidak adanya kemampuan manusia itu sendiri untuk menemukan cara bagaimana mencegah perang dan membina perdamaian dan keamanan. Dengan segala kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, manusia pada dasarnya tidak mengalami kemajuan dalam tata hidup bersama.

Dalam memorandum *Wars of the World* (1940), *Carnegie Endowment for International Peace* mengutip Ivan S. Bloch, *The Future War*, "...bahwa antara tahun 1946 BC - 1861 AD - suatu kurun waktu selama 3,357 tahun - terdapat 227 tahun damai,

dan 3,100 tahun perang..."<sup>4</sup> Dengan kata lain, damai dan perang berbanding 1:13. Sejak itu sampai detik ini ribuan kekerasan bersenjata telah berlangsung. Sejak berakhirnya Perang Dunia II sampai tahun 1983 saja (hanya kurang dari 50 tahun) tercatat penggunaan kekuatan militer oleh 66 negara merdeka dan *dependent territories* dalam 105 peperangan yang menelan 16 juta jiwa.<sup>5</sup> Dalam dua dasawarsa terakhir (1970 - 1990) lebih dari 80 persen negara terlibat dalam perang atau kekerasan bersenjata lainnya. Terbanyak berlangsung di dunia ketiga (58), terutama di negara-negara GNB, baik dalam perang saudara/antar etnik/kup/revolusi maupun antar negara (24), di Afrika dan Timur Tengah, Amerika Latin, Asia Selatan dan Asia Tenggara (Vietnam-Kambodia).<sup>6</sup> Dalam tahun 1992 saja, 29 dari 30 konflik bersenjata (perang) di dunia berlangsung, di dalam wilayah nasional negara-negara. Di bekas Uni Soviet sejak akhir Perang Dingin, lebih dari 20 konflik berdarah telah terjadi yang merenggut ratusan ribu nyawa dan telah membuat satu juta lebih manu-

4 Hanson W. Baldwin, *strategy for Tomorrow* (New York and Evanston: Harper & Row, 1970) hal. 4.

5 Ruth Leger Sivard, *World Military and Social Expenditure 1983*, (Washington DC: World Priorities, 1983) hal. 21. Perhitungan lain menyebutkan, lebih dari 20 juta jiwa.

6 Untuk keterangan lengkap, baca Michael Kidron & Dan Smith, *The New State of War and Peace: an International Atlas*, (New York: Simon and Shuster Inc, 1991) hal 12-15.

3 David Brownsstone dan Irene Franck, *Timelines of War: A Chronology of Warfare from 100,000 BC to the Present*, (Canada: Little, Brown and Co Ltd, 1994).

sia menjadi pengungsi.<sup>7</sup> Perang dalam negeri dan kerusuhan-kerusuhan berdarah masih tetap berkecamuk sampai saat ini, seperti di Liberia, Afghanistan, Sri Lanka, Kashmir, Kambodia, Filipina, El Salvador, Colombia, Nikaragua, Meksiko, Aljazair, Zaire, Rwanda, Somalia, Irlandia Utara, Azerbaijan, dan lain-lain. Enampuluh persen dari perang antara tahun 1500 - 1975 berlangsung antara negara-negara besar, sembilan di antaranya dapat disebut "perang dunia" yang melibatkan hampir semua negara besar pada waktu itu<sup>8</sup>. Peperangan-peperangan "dunia" itulah yang telah sangat merusak sistem internasional.

Data-data tersebut, di atas menunjukkan, bahwa dalam sejarah hubungan antarnegara, perang seolah-olah norma, bukan anomali. Perang kelihatannya merupakan cara menyatakan diri bangsa-bangsa yang paling alamiah. Perang adalah situasi "normal", sedangkan situasi damai hanya berlangsung selama terdapat suatu struktur/sistem kekuatan dan kekuasaan yang mampu mencegah atau menangkal perang dengan efektif, dengan misalnya "menghukum" atau "membalas/meretaliasi" serangan yang dilakukan oleh suatu negara agresor. Statemen tersebut sesungguhnya merupakan paradigma suatu sistem internasional yang

anarki (tidak ada kekuasaan sentral yang mampu menegakkan orde di antara negara-negara yang berdaulat penuh).

Namun, manusia juga selalu mendambakan perdamaian dunia. Setiap kali perang besar selesai, para pemimpin negara pemenang perang mencoba mengatur upaya pencegahan perang dan mempertahankan perdamaian. Sehabis Perang Dunia I, Liga Bangsa-Bangsa didirikan atas prakarsa gigih dari Presiden Amerika Serikat, Woodrow Wilson, untuk membangun kerjasama internasional mencegah terjadinya lagi perang dunia. Suatu Kovenan Liga yang memuat prinsip-prinsip dari keamanan kolektif (aksi bersama oleh anggota-anggota Liga terhadap suatu agresor), arbitrase dalam pertikaian-pertikaian internasional, pengurangan persenjataan, dan diplomasi terbuka, dirumuskan dan disetujui oleh negara-negara sekutu pada Konferensi Perdamaian Paris (1919). Kovenan juga memuat ketentuan-ketentuan tentang badan-badan penyelenggara Liga: suatu Sidang Umum dari wakil-wakil semua negara anggota; atau Dewan terdiri dari wakil-wakil tetap dari "5-Besar" negara sekutu ditambah dengan wakil-wakil negara-negara lain secara bergilir; dan suatu Sekretariat di bawah pimpinan seorang Sekjen; juga diadakan sebuah Pengadilan Internasional yang permanen dan suatu sistem yang membagi-bagi koloni-koloni di Asia dan Afrika di antara Negara-negara

<sup>7</sup> Gareth Evans, "Cooperative Security in Intrastate Conflict" dalam *Foreign Policy*, Fall, 1996 hal 3-5.

<sup>8</sup> Jack S. Levy, *War in the Modern Great Power System, 1495-1975*, (Lexington: University Press of Kentucky, 1983).

Sekutu dalam bentuk mandat. Tetapi Liga gagal dalam mencapai tujuannya. Di Eropa segera pecah berbagai konflik bersenjata: Perang Kemerdekaan Irlandia (1919-21); invasi Hongaria ke Cekoslovakia dan intervensi Rumania dengan menginvasi Hongaria (1919); perang kemerdekaan Lithuania disusul perang kemerdekaan Latvia melawan Rusia (1919-21); perang saudara di Rusia; perang Soviet - Polandia (1919-21). Sedangkan di luar Eropa terjadi agresi Jepang di Manchuria (1933) dan Cina (1937-45); pencaplokan Abessinia (Ethiopia) oleh Italia (1935); perang saudara di Cina (1930-49), dan sebagainya. Kegawatan di Eropa meningkat dengan Anschluss Austria oleh Hitler Jerman pada tanggal 12 Maret 1938 disusul dengan pengambilalihan Cekoslovakia dan akhirnya invasi Jerman ke Polandia tahun 1939 yang mencetuskan Perang Dunia II.

Perang Dunia II justru meletus di Eropa, tempat Liga Bangsa-Bangsa, dan baru berakhir setelah untuk pertama kalinya dalam sejarah, bom atom dijatuhkan di Hiroshima dan Nagasaki. Pada akhir Perang Dunia II, Persatuan Bangsa-Bangsa didirikan di San Francisco pada tanggal 26 Juni 1945, kembali atas prakarsa pemenang-pemenang utama Amerika Serikat dan Inggris, dengan tekad bulat untuk menghapus *power politics* dan memasuki era baru kerjasama internasional guna

mencegah perang untuk selama-lamanya. Tetapi ternyata PBB juga gagal mencegah terjadinya perang, seperti dapat dilihat dari data-data yang telah disajikan di atas. Perang Dunia II memang tak pecah, tetapi itu bukanlah karena "kerjasama internasional di bawah pimpinan PBB", melainkan karena dua negara adidaya, Amerika Serikat dan Uni Soviet, mencapai paritas strategik dari senjata-senjata nuklirnya yang ternyata jadi penghalang bagi meletusnya perang nuklir yang akan pasti menghancurkan dunia. Akhirnya persaingan antara blok Barat dan Timur dalam teknologi senjata yang meningkatkan beban anggaran, persaingan ekonomi yang menguras tenaga terutama dari Uni Soviet cs., telah membawa salah satu adidaya Perang Dingin ke jurang kehancuran. Uni Soviet pecah dari dalam (implosi) bukan oleh perang.

Berakhirnya Perang Dingin tidak berarti bahwa ancaman perang sudah hilang, seperti telah kita lihat di atas. Usainya Perang Dingin hanya menghilangkan ancaman perang nuklir, tetapi tidak menghapus senjata nuklir itu sendiri. Persetujuan-persetujuan SALT (I dan II), INF dan START (I dan II) hanya mengurangi senjata nuklir dari dua mantan adidaya saja. Persetujuan-persetujuan NPT dan CTBT hanya melarang proliferasi dan uji coba senjata nuklir. Senjata nuklir negara-negara lain (Inggris, Perancis, Cina) bahkan sama sekali tidak disentuh oleh persetujuan-persetujuan SALT, INF, dan START itu. Be-

berapa negara berkembang diketahui atau diduga keras masih belum melepaskan ambisinya untuk membuat senjata nuklir. Selain dari itu senjata pemusnah masal lainnya masih tetap ada, seperti senjata-senjata kimia dan biologi, sedangkan pengadaan dan peningkatan teknologi senjata konvensional masih saja tetap berlanjut. Bahkan beberapa negara berkembang telah pula menjadi pemasok senjata konvensional produksi sendiri ke negara-negara berkembang yang lebih miskin, bersaing dengan negara-negara pemasok tradisional (negara-negara industri maju dan mantan negara-negara blok komunis) yang memasarkan senjata surplusnya dengan harga miring, bahkan adakalanya juga dengan sistem imbalan. Ancaman agresi dari luar dengan senjata konvensional masih mungkin terjadi, kendati dalam bentuk konflik tingkat rendah (*low level conflict*).

### **Kekuasaan (*power*) dan Organisasi Internasional**

Kekuasaan pada umumnya diartikan sebagai kemampuan mempengaruhi orang (negara) lain. Ia merupakan faktor sangat penting dalam hubungan internasional. Kekuasaan tidak hanya ditentukan oleh kemampuan militer saja, tetapi juga faktor-faktor ekonomi, politik, teknologi, psikologi, sangat penting. Dalam suatu sistem internasional yang anarkik, kekuasaan relatif dari se-

tiap negara menjadi penting dan sering bahkan menentukan. Negara-negara pada dasarnya tidak bersedia kehilangan sebahagian dari kekuasaannya, apalagi kalau sebahagian kekuasaan yang hilang itu memberikan keuntungan-keuntungan baginya, kecuali jika ia menerima imbalan yang dinilainya layak atau lebih menguntungkan. Dengan demikian, dalam mendirikan dan berfungsinya organisasi-organisasi internasional, perlu diperhitungkan, bahwa terutama negara-negara besar biasanya sangat enggan menyerahkan keuntungan-keuntungan dari kekuasaan yang dimilikinya dan berusaha agar organisasi internasional itu dibentuk dan disusun sedemikian rupa, sehingga dapat menjamin berlanjutnya keadaan yang menguntungkannya itu. Sebaliknya, negara-negara yang relatif lemah dan kecil, yang otomatis berada dalam keadaan yang tidak menguntungkan dalam hubungannya dengan negara-negara besar, akan berusaha untuk memanfaatkan setiap kesempatan untuk memperbesar kekuasaan relatifnya dengan memanfaatkan organisasi internasional itu. Dua tuntutan yang saling bertentangan itu memerlukan suatu akomodasi yang cukup *fair* agar organisasi internasional itu dapat berfungsi dengan efektif. Ini berarti, bahwa pengaturan-pengaturan struktural dan prosedural, terutama mengenai cara pengam-

bilan keputusan, perlu mempertimbangkan perbedaan-perbedaan yang ada antara kekuasaan dan kepentingan dari para anggotanya.<sup>9</sup>

Faktor kekuasaan dan pengaruh itulah yang telah berlangsung dalam perumusan Kovenan Liga Bangsa-Bangsa pada akhir Perang Dunia I, dan perubahan kekuasaan relatif itu pulalah yang telah menyebabkan Liga Bangsa-Bangsa tidak dapat berfungsi dan akhirnya buyar. Peranan besar dalam perumusan Kovenan dimainkan oleh Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Italia dan Jepang, yang merupakan sekutu dalam dan pemenang perang. Saran-saran dari negara-negara lebih kecil dimasukkan, selama dapat diterima oleh "5-Besar" itu. Dalam merumuskan fungsi, struktur dan kekuasaan badan-badan dari Liga, para penyusun Kovenan sepakat, bahwa negara-negara besar itu harus mempunyai peran yang sepadan dengan kekuatan dan tanggungjawabnya. Draft AS-Inggris semula menghendaki suatu Dewan yang hanya beranggotakan 5-Besar saja. Namun mereka akhirnya diputuskan terdiri dari 5-Besar sebagai anggota tetap, dan 4 negara lain secara bergilir, ditentukan oleh Sidang Umum. Oleh karena Dewan di samping mempunyai tanggungjawab untuk mencegah perang, juga berfungsi untuk memajukan kerjasama dalam

bidang-bidang ekonomi dan sosial serta pengawasan administrasi dari daerah-daerah mandat, kedudukan dan kekuasaan istimewa dari 5-Besar itu juga memasuki bidang-bidang itu.

Sidang Umum sebaliknya disusun sedemikian rupa, sehingga semua negara anggota, termasuk negara-negara kecil, mempunyai peluang untuk menyatakan pendapat dan memiliki masing-masing hak satu suara. Prinsip "demokrasi" dan *equal sovereignty* dalam Sidang Umum ini yang pada kenyataannya hanya membicarakan masalah-masalah umum yang menyangkut kerjasama internasional, tidak mampu menandingi realita *unequal sovereignty* yang terdapat dalam Dewan yang merupakan badan yang terpenting dan menentukan mengenai masalah-masalah dunia yang sebenarnya. Keputusan-keputusan dalam Dewan yang dirasa kurang menguntungkan salah satu dari 5-Besar, selalu pula dapat "dicekal" dengan suara negatif (tidak setuju = *veto*) dari negara besar yang bersangkutan.

Dalam perjalannya terjadi perubahan mendasar dalam pola kekuasaan dan pengaruh dalam Liga. Pertama-tama, ialah dengan tidak masuknya Amerika Serikat menjadi anggota (Kovenan tidak diratifikasi oleh Congress), jelas sangat mengurangi efektivitas Dewan sebagai sarana/alat di tangan negara-negara besar. Berikutnya penambahan

<sup>9</sup> Lihat WW Kaufman, "The Organization of Responsibility" dalam *World Politics*, I, 1949, hal. 511-32.

jumlah anggota tidak tetap mengurangi status istimewa dari Dewan. Akhirnya dengan keluarnya Jepang, Jerman, dan Italia dari Liga, meskipun Uni Soviet masuk jadi anggota, membuat Dewan kehilangan arti bagi kerjasama negara-negara besar. Akibatnya, hal-hal yang merupakan untuk bertindak sebagai *concert of powers* dunia. Kendati Sidang Umum memberi kesempatan penuh bagi negara-negara kecil untuk memperdengarkan suaranya, namun mereka tidak berdaya menyelamatkan Liga dari ketidakacuhan atau penyepelan oleh negara-negara besar, sehingga sama sekali tidak lagi dapat berfungsi.<sup>10</sup>

Hal demikian hampir 100% berulang dalam penyusunan Piagam PBB, dalam beroperasinya PBB dan dalam berubahnya pola kekuasaan dan pengaruh negara-negara besar dunia. Seperti diketahui, hasil akhir Perang Dunia II ditentukan terutama sekali oleh Amerika Serikat, Uni Soviet dan Inggris, dibantu oleh Perancis dan Cina. Sejarah rupanya memang berulang terus, meskipun aktor-aktor dan kondisinya tidak pernah sama. Dilihat dari kekuasaan nyata sebagai negara-bangsa, hanya Amerika Serikat sajalah yang merupakan adidaya "sejati", yang memiliki ketiga dimensi kekuatan dan kekuasaan: militer, ekonomi, politik; dengan Jepang sebagai kekuatan ekonomi/finans. Inggris dan Perancis tidak

lagi mempunyai bobot sebagai negara Jerman merupakan negara paling berbobot dalam Uni Eropa, sedangkan Rusia sudah jatuh menjadi semacam negara berkembang yang memerlukan bantuan negara-negara maju Barat, dan Cina baru merupakan negara adidaya potensial dalam abad ke-21. Namun, kedudukan istimewa itu masih tetap dinikmati oleh negara-negara yang sudah "ompong" itu.

Sama seperti halnya dengan Liga, Sidang Umum merupakan forum bagi semua negara anggota, besar, kecil, untuk mengeluarkan pendapatnya secara terbuka, dan masing-masing juga mempunyai satu suara. Namun dalam Perang Dingin, terjadi polarisasi dalam Sidang Umum, dengan bagian terbesar dari negara-negara kecil dan berkembang yang baru merdeka, lebih berfihak kepada Blok Timur. Perang Dingin juga mempengaruhi cara kerja Dewan Keamanan, sehingga PBB seperti "lumpuh" tak berdaya dalam mencegah Perang Dingin meletus menjadi Perang Dunia III. Paritas strategik antara dua negara adidaya, Amerika Serikat dan Uni Soviet, memaksa kedua negara itu berusaha untuk mencegah digunakannya senjata nuklir oleh salah satu fihak, karena sadar bahwa dalam perang nuklir tak ada yang menang, semua fihak pasti akan mengalami kehancuran (*MAD: Mutual Assured Destruction*). Mulai dilakukan negosiasi, mula-mula untuk membatasi pertumbuhan senjata nuklir (SALT), kemudian untuk mengurangi senjata itu (START) dan berhasil dengan terlebih dahulu meng-

<sup>10</sup> Leland M Goodrich, *The United Nations in Changing World*, (New York and London: Columbia University Press, 1974).

hapus senjata-senjata nuklir jarak sedang (INF) dari kedua adidaya. Semua negosiasi itu berlangsung, di luar PBB. PBB tidak berfungsi apa-apa dalam negosiasi tersebut, dan bahkan juga dalam mengakhiri Perang Dingin.

### **PBB dalam Pemeliharaan Perdamaian dan Keamanan Dunia**

#### **Perkembangan kegiatan pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional**

Ayat 1, Pasal 1, Bab I (Tujuan-tujuan dan Prinsip-prinsip) dari Piagam PBB berbunyi: *To maintain collective measures for the prevention and removal of threats to peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace.* Masih ada tiga lagi tugas atau tujuan penting dari PBB dalam Pasal 1 itu -- yang dalam pelaksanaannya sesudah Perang Dingin menciptakan permasalahan-permasalahan baru, seperti ditulis oleh Boutros Boutros-Ghali pada tahun 1993 satu tahun setelah Agenda dilaksanakan -- namun, pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional dinilai yang terpenting, karena hanya dalam situasi damai atau minimal tidak ada-

nya perang, tujuan-tujuan penting lainnya seperti pembangunan ekonomi, sosial dan politik, dapat berlangsung. Sebagaimana secara eksplisit tercantum dalam ayat itu (*collective measures*) tugas utamanya itu dilakukan dengan membangun suatu sistem keamanan kolektif universal dan global berdasarkan kesepakatan semua atau sebagian terbesar negara untuk melakukan tindakan bersama terhadap setiap negara yang merusak atau mengancam perdamaian dan keamanan internasional.<sup>11</sup> Hanya ada dua kali saja sistem keamanan kolektif universal ditemukan dalam sejarah: (1) Liga Bangsa-Bangsa yang gagal; (2) Persatuan Bangsa-Bangsa.

Para perumus Piagam - ingat akan kegagalan Liga sebelumnya - sadar, bahwa sistem keamanan kolektif saja tidak cukup. Sistem itu harus diberi "gigi" agar dapat berbobot dan mengigit keras jika perlu, yaitu menangkal atau menghentikan dengan kekerasan setiap ancaman/pelanggaran terhadap perdamaian dan keamanan internasional oleh negara-negara totaliter yang selalu dapat terjadi dalam suatu sistem internasional tanpa suatu otoritas dunia yang sentral. "Gigi" tersebut diperoleh dengan membentuk suatu "kekuatan dan kesepakatan bersama" dari lima negara besar pe-

11 Frederick H. Hartmann, *The Relations of Nations*, (New York: The Macmillan Company, 1973), hal. 288.

menang Perang Dunia II: Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Uni Soviet, dan Cina, ala model *Concert of Europe* dalam abad ke-19.<sup>12</sup> Namun gagasan itu kandas karena Perang Dunia lahir segera setelah Perang Dunia II, yang memecah *Concert of the Big Five* itu ke dalam dua blok yang saling berkonfrontasi. Dewan Keamanan menjadi lumpuh, tidak mampu menjalankan tanggungjawab utamanya: pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional. Sengketa-sengketa yang langsung mengancam perdamaian dan keamanan internasional "ditangani" secara bilateral oleh kedua adikuasa, di luar sistem PBB, atau secara unilateral oleh masing-masing. Hanya konflik-konflik yang "kurang berdampak" global atau regional saja yang pada umumnya ditangani oleh Dewan Keamanan, melalui pengembangan sistem pemeliharaan perdamaian (*peacekeeping*) dengan melakukan berbagai cara dan bentuk, terpenting ialah dengan operasi-operasi pemeliharaan perdamaian (*peacekeeping*

*operations*), selanjutnya disingkat OPP.

Apabila selama 40 tahun pertama sejak berdirinya PBB (era Perang dingin "keras"), Dewan Keamanan mengotorisasikan hanya 13 OPP, dalam dasawarsa kelima 20 OPP telah dilancarkan, bukti meningkatnya *demand* terhadap PBB dan indikasi membaiknya hubungan antara kedua adidaya sampai akhirnya Perang Dingin selesai. Sampai dengan akhir 1994, 17 misi pemeliharaan perdamaian masih berlangsung dengan 73.000 pasukan militer dan polisi dan biaya tahunan sebesar \$3.6 milyar, lebih dari 3 kali anggaran tahunan PBB untuk semua kegiatan lainnya.

OPP merupakan modus operandi utama PBB dalam menjalankan tugas utamanya, meskipun tidak ada pasal dalam Piagam yang dapat dipakai sebagai rujukan. Modus itu lahir dari kebutuhan mengatasi perselisihan-perselisihan dan instabilitas perbatasan yang ditimbulkan oleh cepatnya proses dekolonisasi dan mengatasi instabilitas dalam negeri-negeri baru merdeka karena pergolakan kekuasaan. Pasukan pemeliharaan perdamaian itu hanya boleh ditempatkan di antara fihak-fihak yang bersengketa berdasarkan suatu persetujuan *cease-fire*. (Jadi, jika tidak/belum ada c.f.a, tidak dapat dikirim pasukan, karena perdamaian belum ada untuk dipelihara). Tujuannya ialah mencegah bergolaknya kembali sengketa

---

12 *Concert of Europe* adalah persekutuan empat negara kerajaan besar *Quadruple Alliance*), yaitu Inggris, Austria, Rusia dan Prusia, yang mengalahkan Napoleon. Keempat kerajaan besar itu bersepakat untuk pada waktu-waktu tertentu menggelar pertemuan dari semua penandatangan Perjanjian Perdamaian dengan Perancis di Paris tahun 1815 untuk berkonsultasi mengenai kepentingan-kepentingan bersama, menjamin ketenteraman dan kesejahteraan bangsa-bangsa, dan memelihara perdamaian di Eropa. Merupakan pendahuluan dari Liga Bangsa-Bangsa dan kemudian PBB.

ta selama dilangsungkannya perundingan-perundingan mencapai perdamaian yang lebih permanen. OPP jadi hanya merupakan sarana sementara, sedangkan negara-negara adidaya tidak dibolehkan ikut mengirim pasukan (OPP harus betul-betul netral), dan hanya ditempatkan dengan persetujuan negara-negara/fihak-fihak yang bersengketa.

Sebaliknya *collective action* dengan kekerasan (pemaksaan perdamaian: *peace enforcement*) hanya terjadi dalam dua kasus saja, yaitu Perang Korea pada tahun 1950 (dimungkinkan karena absennya Uni Soviet sewaktu *voting* di DK) dan Perang Teluk, 40 tahun kemudian. Meskipun belum ada *stand-by forces* tersedia untuk Dewan Keamanan, sesuai pasal 43 Piagam, namun PBB mengizinkan mobilisasi pasukan untuk kedua operasi itu dengan cara koalisi *ad hoc* dan dengan menunjuk Amerika Serikat sebagai pelaksana (pimpinan) dalam kedua operasi itu. Kedua aksi kolektif itu, kendati berhasil menghentikan perang (gencatan senjata), namun sampai saat ini tidak berhasil meningkatkan perjanjian gencatan senjata itu menjadi perjanjian perdamaian.

Apabila OPP dalam Perang Dingin cukup sederhana penyelenggaraannya dan terbatas tugasnya (kecuali di Kongo pada tahun-tahun permulaan dasa warsa 1960-an sewaktu pasukan-pasukan PBB melakukan aksi ofensif untuk membantu memberantas

pemberontakan sesesionis Katanga dari negara Kongo, sekarang Zaire, yang baru merdeka), dalam era paska Perang Dingin OPP semakin kompleks dengan tugas-tugas yang semakin merebak luas, jauh melampaui tugas-tugas sederhana sebelumnya. Hal ini, dapat dilihat antara lain dalam OPP di Somalia, Kamboja, Yugoslavia, Mozambique, di mana pasukan-pasukan program-program bantuan kemanusiaan, mengawasi pelaksanaan pemilu, memonitor pembentukan pemerintahan sipil, patroli perbatasan-perbatasan, mengawasi program-program pengurangan senjata, demiliterasi, dan sebagainya. Perkembangan demikian menjurus kegiatan-kegiatan yang sebenarnya telah mulai masuk di bawah Bab VII Piagam (*action with respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression*) dan sudah agak keluar dari Bab VI (*Pacific Settlement of Disputes*).

Pengalaman selama dan sesudah Perang Dingin menunjukkan, bahwa antara pemeliharaan perdamaian dan pemaksaan perdamaian tidak dapat ditarik suatu garis perbedaan yang jelas. Kedua bentuk kegiatan itu sudah mengalir satu sama lain, merupakan respons terhadap perkembangan di lapangan, dan perkembangan konsep-konsep keamanan, stabilitas, yang terutama merebak setelah akhir Perang Dingin. Apabila jiwa Piagam ialah,

bahwa PBB hanya berwenang menangani masalah-masalah perdamaian dan keamanan antar-negara (vide ayat 7 pasal 2), jadi bersandar terutama ke Bab VI Piagam, ternyata sekarang PBB lebih banyak menangani masalah-masalah yang sebenarnya terletak dalam kewenangan negara-negara berdaulat, yaitu masalah-masalah dalam negeri negara-negara (jadi masuk Bab VII) yang tidak jelas kaitannya dengan ancaman bagi perdamaian dan keamanan internasional. Misalnya dapat dipertanyakan apa ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional yang ditimbulkan oleh gejolak dalam negeri/perebutan kekuasaan di Somalia dan Haiti, dan beberapa kasus lainnya yang sangat diragukan kewenangan DK mengambil tindakan-tindakan sanksi umpama terhadap Libya yang tidak mau menyerahkan warganya untuk diadili di Amerika Serikat atau Skotlandia Utara, dan bersedia diadili oleh suatu mahkamah internasional yang netral. Semua perkembangan itu menunjukkan, bahwa memang diperlukan adanya reviu dan Piagam dan berdasarkan reviu itu melakukan reformasi PBB, strukturisasi dan revitalisasi, khususnya yang berkaitan dengan tugas utamanya, yakni pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional.

## **Beberapa masalah mendasar yang perlu diperhatikan dalam reviu dan reform**

### **1. Status, Tugas, Wewenang PBB**

Reformasi PBB tidak akan berhasil jika hanya didorong oleh keinginan dari dalam. Alasannya sederhana sekali: PBB bukan fihak ketiga, lepas dari negara-negara anggotanya. PBB bukan milik para pejabat yang diangkat untuk mengepalai Sekretariat atau badan-badan utama lainnya. PBB ialah milik negara-negara anggotanya, dengan segala keuntungan, masalah, dan terutama sekali, tanggungjawab yang terpaut dengan kepemilikan itu. Ini sering dilupakan oleh mereka yang menuding ketidakbecusan dan kegagalan-kegagalan badan dunia itu. Kegagalan-kegagalan PBB, kekurang-berhasilannya dalam menjalankan tugas-tugasnya, korupsi dan inefisiensi yang tidak dikoreksi, adalah tanggungjawab dari para pemiliknya, yang sekarang sudah berjumlah 185 negara anggota, dan terutama sekali tanggungjawab negara-negara besar anggota tetap dari Dewan Keamanan. PBB didirikan untuk melayani kepentingan negara-negara anggota secara kolektif, bukan satu atau sekelompok negara saja. Tidak satu pun dari peran-peran serta wewenang-wewenang yang ada pada PBB dapat diartikan sebagai upaya mengembangkan suatu kekuasaan sentral atau pemerintahan dunia, suatu *supranational government*. Peran

PBB ialah membantu negara-negara untuk melakukan bersama hal-hal yang tidak mampu mereka kerjakan secara terpisah.

Sekretaris Jenderal dan para kepala eksekutif dari berbagai lembaga dan program PBB mempunyai kewenangan manajerial dan karena itu bertanggungjawab mengenai perbaikan-perbaikan organisasi dan prosedur kerja. Tetapi ruang lingkup kewenangannya itu terbatas. Wewenang untuk pembaharuan kerangka kerjasama internasional menuju suatu tata dunia baru yang diidam-idamkan tidak termasuk dalam kewenangannya itu. Hanya pimpinan negara-negara pemiliknya sajalah yang mempunyai wewenang itu. Tentu Sekjen beserta stafnya dapat saja mengajukan saran-saran, namun keputusan akhir diberikan oleh pimpinan negara-negara anggota.

2. Mencegah sinonimisasi hak penentuan diri sendiri dengan separatisme

Sejak didirikannya PBB pada tahun 1945 oleh 51 negara, hanya dalam 50 tahun sesudah itu badan dunia itu sudah berkembang lebih dari 3 kali lipat, menjadi 185 negara dari 195 negara dan *independent territories* yang ada di dunia sekarang ini. Pertambahan jumlah negara ini diperkirakan masih akan berlangsung sejak ambruknya Uni Soviet saja sudah lahir 24 negara baru. Negara-negara baru itu sangat berbeda satu sama lain dalam hampir segala bidang dan aspek dan ukuran, sehingga juga persep-

si mengenai kepentingan nasional dan cara memajukan atau memperjuangkan kepentingan nasional itu di forum internasional berbeda-beda pula. Sebagian dari negara-negara baru itu merupakan negara-negara etnik, pecahan dari negara-negara bangsa, dengan memanfaatkan satu prinsip dalam Piagam: *respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples* (ayat 2 pasal 1). Prinsip itu sendiri perlu diberi tafsiran yang tidak mensinonimkan pengertian *self determination* dengan *separatisme*, jika perdamaian dan keamanan internasional memang hendak dipelihara, karena proses pemisahan diri dari negara bangsa yang telah diakui dunia, terbukti berlangsung dengan konflik berdarah.

3. Keamanan Komprehensif, Sistem Keamanan Bersama dan Kerjasama Keamanan semakin lebih diperlukan ketimbang Sistem Keamanan Kolektif selama ini

Dunia memerlukan PBB, barangkali lebih memerlukan dalam era paska Perang Dingin ini dengan perubahan-perubahan yang terjadi terus menerus secara akseleratif. Perubahan-perubahan itu meliputi hampir seluruh bidang dan aspek kehidupan manusia, termasuk sistem internasional dan struktur kekuasaan dan kekuatan di dunia (*power structure*). Sistem internasional semakin kompleks dan anarkik dengan terus bertambahnya aktor-aktor internasional baru (antara lain negara-negara baru; organisa-

si-organisasi internasional pemerintah maupun nonpemerintah; badan-badan usaha multinasional dan trans-nasional; lembaga-lembaga kemasyarakatan atau NGO: organisasi-organisasi profesi, agama, olah raga, budaya, ilmu pengetahuan dan lain sebagainya).

Dalam sistem internasional sedemikian itu peranan PBB mengenai pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional perlu lebih dimantapkan dan disesuaikan dengan perluasan konsep keamanan dari pengertian tradisional - yang mengutamakan dimensi militer - menjadi konsep keamanan komprehensif, atau multidimensional. Dalam Perang Dingin pelaksanaan misi pokok PBB hendak diselenggarakan menurut sistem keamanan kolektif dengan *concert of the Big Five* sebagai pemegang pentung raksasa (yang ternyata gagal). Sekarang lebih diperlukan dikembangkan sistem keamanan bersama (*common security*) melalui kerjasama keamanan (*cooperative security*) untuk mencegah atau menyelesaikan konflik-konflik internal dan lokal tetapi hanya yang membahayakan/mengancam perdamaian dan keamanan internasional (regional). Keperluan utama lainnya - tetapi sangat erat berkaitan - ialah memajukan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi untuk mencapai tujuan Piagam sebagaimana tercantum dalam salah satu paragraf preambalnya: *to promote social progress and better standards of life in larger freedom*.

Memelihara perdamaian dan

keamanan internasional serta memajukan kesejahteraan sosial rakyat sedunia, adalah dua upaya besar yang berada di luar kemampuan negara-bangsa mana pun juga secara individual. Di samping itu isyu-isyu baru yang melewati batas-batas wilayah nasional negara-negara terus muncul, yang tidak mungkin dikendalikan secara efektif oleh negara-negara individual. Daftar isyu ini meliputi upaya melawan terorisme internasional dan perdagangan ilegal narkotika; penataan perdagangan senjata, termasuk pengendalian senjata-senjata kimia dan biologi; upaya mengatasi masalah-masalah kesehatan sedunia seperti polio dan HIV/AIDS; dan isyu-isyu lingkungan mulai dari masalah meningkatnya suhu global, menejemen sumber daya laut dan sungai, sampai ke penentuan tempat/posisi bagi satelit-satelit yang semakin memadati ruang angkasa. Daftar itu tidak akan pernah ada habis-habisnya, isyu-isyu baru akan terus muncul yang meminta perhatian dan penanganan bersama demi keamanan dan kesejahteraan manusia sedunia.

#### 4. Pemberdayaan dan pemanfaatan, negara-negara organisasi-organisasi regional

Perlu dipertanyakan, apakah semua masalah di dunia harus diselesaikan oleh PBB. Terlepas dari masalah setuju atau tidak setuju, namun pendapat Jesse Helms dalam *Foreign Affairs* edisi September/Okto-

ber 1966, bahwa "...bukanlah tugas PBB untuk memenuhi keperluan (*to meet the needs*) dari 5.5 milyar penduduk dunia, ... itu adalah tugas kewajiban dari negara-negara bangsa"<sup>13</sup>, patut durenungkan. Adalah penting bagi PBB beserta lembaga-lembaganya untuk tidak mengambil alih tanggungjawab dari organisasi-organisasi regional atau sub-regional yang dibentuk oleh negara-negara anggotanya untuk menangani masalah-masalah lokal dan regional, atau yang berada dalam wewenang dan kemampuan nasional negara individual. Organisasi-organisasi sub-regional dan regional, seperti ASEAN, SAARC, ARF, OSCE, OAS, OAU, dan lain-lain, harus dibantu dan diberdayakan untuk mampu memelihara perdamaian dan keamanan di kawasannya masing-masing dengan mempraktekkan sistem-sistem keamanan bersama dan kerjasama keamanan yang telah disinggung di atas. Piagam sendiri pun telah memuat beberapa pengarah mengenai hal itu (Bab VIII: *Regional Arrangements*).

##### 5. Demokratisasi, Penegakan Hukum dan HAM

Suatu kelompok kegiatan lain yang erat berkaitan dengan perdamaian dan keamanan, ialah demokratisasi, berfungsinya hu-

kum (*the rule of law*) dan dihormatinya Hak-Hak Azasi Manusia. Dewasa ini di dunia sedang berada dalam gelombang ketiga dari demokratisasi global yang bermula pada tahun 1974, yaitu tahun ditumbangkannya rezim diktatur Portugal. Ekspansi demokrasi gelombang ketiga ini cukup menge-sankan. Terutama sejak tumbang-nya Uni Soviet yang mengakhiri Perang Dingin, proses demokratisasi yang terjadi merupakan suatu terobosan yang tidak pernah terjadi sebelumnya.<sup>14</sup>

Demokrasi, *rule of law* dan hak-hak azasi manusia merupakan sekelompok nilai-nilai yang bertaut satu sama lain. Demokrasi hanya bisa tumbuh dengan subur dalam masyarakat di mana hukum berfungsi baik dan hak-hak manusia dihormati.

Sejarah menunjukkan, bahwa negara demokrasi tidak pernah berperang, satu sama lain. Yang berperang ialah negara-negara otoriter atau negara otoriter dengan negara demokrasi. Implikasinya ialah, bahwa perdamaian dan keamanan internasional akan lebih terjamin bilamana proses demokratisasi dunia itu semakin maju. PBB dengan keanggotaan universalnya terdiri dari negara-negara berdaulat, berada dalam situasi yang unit berperan aktif membantu mendorong proses

13 Jesse Helms, "Saving the UN" dalam *Foreign Affairs*, September-Oktober 1996, hal. 2-8.

14 Lihat Larry Diamond, "Is the Third Wave Over?" dalam *Journal of Democracy*, Juli 1996.

demokratisasi global itu bersamaan dengan upaya penegakan hukum internasional dan hak-hak azasi manusia yang merupakan nilai-nilai itu, apalagi membakukannya dengan salah satu model yang ada di dunia<sup>15</sup> Pemaksaan masalah-masalah sensitif itu justru akan *co-unter-productive* dan menimbulkan masalah-masalah yang merusak suasana kerjasama internasional.

### Reformasi dan Restrukturisasi Dewan Keamanan

Tulisan ini membatasi diri hanya pada masalah-masalah krusial yang terkait dengan upaya reformasi dan restrukturisasi Dewan Keamanan saja - badan-badan utama lainnya tidak akan disinggung - tanpa mengajukan pendapat konkrit mengenai pemecahannya. (Sebenarnya sudah cukup banyak pendapat/rekomendasi/sugesti mengenai hal ini dalam literatur dunia). Piagam PBB memberi tanggungjawab utama kepala DK dalam semua hal mengenai perdamaian dan keamanan internasional. Di sini pulalah bertahta 5 negara besar yang menjadi anggota tetap dan pemegang *veto*, yang semula diperkirakan akan memainkan peran sebagai *Concert of the Big Five*, namun gagal digilas Perang Dingin. Setelah Perang Dingin berakhir, terlihat tanda-tanda semakin baiknya hubungan kerjasama antara kelima anggota tetap DK itu.

Perang Teluk merupakan *testcase* yang pertama, dan ternyata dapat dilaluinya dengan hasil di luar dugaan. Tak ada satu *veto* pun yang dikeluarkan oleh Rusia (mantan sekutu Irak dalam Perang Dingin) atau RRC ("kampiun' negara-negara dunia ketiga), kendati bersikap *abstain* dalam pengambilan suara mengenai satu-dua resolusi. *Veto* yang pertama sejak selesainya Perang Dingin, justru dilontarkan oleh Amerika Serikat dalam pemungutan suara untuk masa kerja kedua dari Boutros Boutros Ghali sebagai Sekretaris Jenderal, memveto suara bulat dari semua anggota DK lainnya yang setuju agar Boutros Boutros Ghali diberi masa kerja kedua.

Terdapat tiga masalah krusial: (1) struktur keanggotaan; 2) prosedur pengambilan keputusan; dan (3) masalah *veto*.

1. Struktur keanggotaan: jumlah, kriteria, komposisi

DK, seperti telah dijelaskan terdahulu, baru satu kali mengalami perubahan, yakni pada tahun 1963, dari 11 menjadi 15 anggota. perubahan itu praktis tidak memberi dampak apa-apa dalam masalah-masalah damai dan keamanan selama Perang Dingin berlangsung. Pertimbangan penambahan anggota itu ialah untuk menyesuaikan dengan bertambahnya jumlah anggota PBB dari 51 pada waktu didirikan menjadi 112 pada tahun 1963. Suatu penambahan sebesar 61 ang-

15 Lihat *Ibid.*

gota. Dilihat dari penambahan anggota sejak tahun 1963 itu menjadi 185 pada tahun 1995 itu saja - penambahan 73 anggota - sebetulnya jumlah 15 anggota DK tidak dapat dikatakan sudah memberikan legitimasi dan bobot kepada keputusan-keputusan PBB yang beranggota 185 negara. Kesimpulannya ialah, bahwa jumlah dan komposisi keanggotaan DK perlu disesuaikan/ditambah.

Masalahnya ialah berapa jumlah, apa kriteria dan bagaimana komposisi keanggotaan DK itu sebaiknya. Suatu pertimbangan yang sangat penting ialah, bahwa jumlah anggota tidak boleh terlalu banyak, sehingga menghambat kerja dan efektivitas Dewan. Dalam dunia yang sedang dalam transisi sekarang ini yang selalu berubah dengan cepatnya sehingga penuh dengan ketidakpastian, diperlukan suatu Dewan yang mampu mengambil keputusan dan bereaksi cepat terhadap krisis-krisis yang muncul mendadak. Sebaliknya, jumlah dan komposisi keanggotaan tidak boleh terlalu sedikit, sehingga tidak mewakili suara, pendapat dan keamanan dari masyarakat internasional. Berkaitan dengan itu ialah kriteria sebagai anggota: apakah dilihat dari sudut tingkat kemampuan ekonomi dan industri (negara maju, negara industri baru, negara sedang berkembang, negara miskin), atau dari peran pemeliharaan perdamaian yang telah disumbangkannya selama ini, atau dari jumlah penduduk, atau

dari kualitas pemerintahan nasional (otoriter, demokrasi, rezim militer, korup, bersih dan sebagainya), atau wakil dari organisasi-organisasi regional, dan lain-lain sebagainya. Sedangkan komposisinya ialah: apakah tetap terdiri atas dua golongan (anggota tetap dan tidak tetap/bergilir), atau mungkin ditambah dengan satu kategori lagi, misalnya anggota tetap tanpa *veto* (jika *veto* tetap dipertahankan untuk sementara).

## 2. Prosedur pengambilan keputusan terpenting ialah keterbukaan

*Cansus* yang telah dijadikan kebiasaan oleh P-5 (*Permanent Five*) untuk mencapai kesepakatan bersama terlebih dahulu dan sesudah itu menyampaikan hasil *cansus* itu ke sidang lengkap DK, bukan merupakan prosedur yang dapat menimbulkan saling percaya. Adalah lebih baik lagi, apabila sebelum sidang dimulai, diadakan terlebih dahulu konsultasi dengan Sekjen dan Staf dan dengan beberapa anggota Sidang Umum yang dapat mewakili Sidang Umum. Dengan demikian, Dewan akan lebih mempunyai bahan *input* yang lebih banyak, sehingga deliberalisasinya akan lebih *informed* agar dapat sampai ke keputusan yang terbaik.

## 3. Masalah *Veto*

Adalah tidak realistis untuk menuntut penghapusan *veto* segera. Tak ada satu negara pun yang ber-

sedia melepas hak-hak yang memberi keuntungan baginya, tanpa ada imbalan yang minimal sama dengan keuntungan-keuntungan yang dituntut untuk dilepaskan itu. Mengubah Piagam secara sangat mendasar, seperti penghapusan hak *veto*, tidak dimungkinkan berdasarkan pasal-pasal Piagam. Oleh karena itu, penghapusan *veto* mungkin dapat dilakukan secara bertahap (jangka panjang). Suatu pandangan yang barangkali *feasible* ialah pandangan dari suatu badan internasional yang prestisius, *Commission on Global Governance*, yaitu: P-5 bersetuju untuk tidak menggunakan hak *veto* selama jangka waktu tertentu yang cukup lama, umpamanya 10 tahun, kecuali dalam keadaan yang sangat luar biasa yang langsung menyangkut keamanan nasionalnya, kecuali dalam keadaan yang sangat luar biasa yang langsung menyangkut keamanan nasionalnya. Jangka waktu 10 tahun itu, setelah sejak Perang Dingin berakhir sampai sekarang, *veto* hampir tidak pernah lagi digunakan (kecuali kasus Sekjen di atas), mungkin akan melicinkan jalan untuk persetujuan menghapuskannya sama sekali secara bertahap<sup>16</sup>.

## Daftar Pustaka

- Baldwin, Hanson W. *Strategy for Tomorrow (New York and Evanston: Harper & Row, 1970)*
- Brownsstone, David and Irene Franck, *Timelines of War. A Chronology of Warfare from 100,000 BC. to the Present (Canada: Little, Brown & Company Limited, 1994).*
- Carlsson, Ingvar "The U.N. At 50: A Time Reform", *Foreign Policy*, Fall 1995.
- Diamond, Larry "Is The Third Ware Over" dalam *Journal of Democracy*, Juli 1996.
- Evans, Gareth "Cooperative Security in Intrastate Conflict" *Foreign Policy*, Nomor 96, Fall, 1994.
- Goodrich, Leland M., *The United in a Changing World (New York & London: Columbia University Press, 1974)*
- Hartmann, Frederick H. *The Relations of Nations, (New York: The Macmillan Company, 1973)*
- Helms, Jesse "Saving the U.N., Foreign Affairs", *September/Oktober 1996.*
- Kidron, Michael dan Dan Smith, *The New State of War and Peace: An International Atlas (New York: Simon & Shuster Inc., 1991).*
- Levy, Jack S. *Wars in the Modern Great Power System, 1495-1975 (Lexington: University Press of Kentucky, 1983).*

<sup>16</sup> Ingvar Carlsson, "The UN at 50: a Time to Reform", *Foreign Policy*, Fall 1995

Lyons, Gene M. "A New Security: The United Nations and International Peace", dalam *The Washington Quarterly*, 17: 2.

Sivard, Ruth Leger, *World Military and Social Expenditures 1983* (Washington, D.C.: *World Priorities*, 1983).