

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Pengaturan dan Bentuk-Bentuk Sanksi Dewan Keamanan PBB Menurut Hukum Internasional

Proses penyusunan Piagam PBB sebagai landasan konstitusi organisasi ini dapat dilihat dari beberapa konferensi yang diadakan. Pada Konferensi Dumbarton Oaks 1944 disepakati bahwa penting adanya sebuah badan eksekutif yang akan berperan sebagai inti dari sistem keamanan kolektif yang dibayangkan untuk mewujudkan tujuan utama PBB. Konferensi San Fransisco 1945 memutuskan badan yang dimaksud adalah Dewan Keamanan.<sup>133</sup> Dua konferensi tersebut dapat dilihat sebagai latar belakang pembentukan Dewan Keamanan PBB yang diberi amanat untuk mengambil tindakan-tindakan bersama dengan cepat dan efektif untuk mewujudkan cita-cita mulia PBB yang tercantum di dalam Pasal 1 Piagam PBB yaitu: *to maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures*. Bunyi Pasal ini bermakna bahwa negara anggota menyerahkan sebagian kedaulatannya kepada Dewan Keamanan.

Pembahasan lebih rinci mengenai tindakan-tindakan bersama tersebut terdapat di dalam Bab VI, VII, VIII, dan XII Piagam PBB. Tanggung jawab yang diamanatkan kepada Dewan Keamanan yang tercantum dalam Piagam PBB mengimplikasikan dua hal yaitu, badan ini bertindak atas nama semua

---

<sup>133</sup> Chester Brown, "Bowett's Law of International Institutions: Philippe Sands and Pierre Klein (Sweet & Maxwell, London, 2001, 5th ed, xxxv + 610 pp)" (2002) 22:1 Aust Year B Int Law Online 227-230, online: <<https://brill.com/view/journals/auso/22/1/article-p227.xml>> at 40.

anggota PBB dan keputusannya mengikat atau memaksa (*compulsory jurisdiction*) baik terhadap anggota maupun bukan anggota PBB.<sup>134</sup> Artinya negara anggota wajib menaati dan membantu tindakan yang diputuskan oleh Dewan Keamanan, terlepas negara-negara tersebut setuju atau tidak. Dari sini terlihat sangat jelas bahwa Dewan Keamanan diberikan hak untuk menerapkan aturan tata caranya sendiri.<sup>135</sup> Dalam Piagam PBB terdapat pengejawantahan berupa keinginan para negara anggota untuk memastikan adanya jaminan berupa suatu komitmen negara anggota untuk menjaga perdamaian dan keamanan internasional. Komitmen ini lahir dari ketentuan Kovenan LBB yang dinilai gagal membuat kepatuhan para negara anggota untuk memelihara perdamaian dan menjaga keamanan internasional.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam Piagam PBB, Dewan Keamanan memiliki wewenang untuk menentukan apakah terdapat suatu ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran terhadap perdamaian atau tindakan agresi,<sup>136</sup> dengan cara yang paling umum yaitu mengumpulkan informasi melalui kegiatan inspeksi atau pemeriksaan.<sup>137</sup> Penentuan ini, sebagaimana semua keputusan berdasarkan Bab VII hanya dapat dibuat melalui pemungutan suara non-prosedural.<sup>138</sup> Situasi tersebut merupakan prasyarat bagi Dewan Keamanan dalam memberikan rekomendasi atau

---

<sup>134</sup> Sheeva Amadea Ratu, Siti Resnawati & Afandi Sitamala, "Status Hukum Resolusi Dewan Keamanan PBB Dalam Ranah Hukum Nasional Indonesia" (2022) 6:1 *Ajudikasi J Ilmu Huk* 19–36 at 1.

<sup>135</sup> Oscar Schachter, "The Right of States to Use Armed Force" (1984) 82:5/6 *Mich Law Rev* 1620, online: <<https://www.jstor.org/stable/1288499?origin=crossref>> at 1621.

<sup>136</sup> Pasal 39 Piagam PBB

<sup>137</sup> Schermers & Blokker, *supra* note 22 at 873.

<sup>138</sup> Brown, *supra* note 134 at 189.

memutuskan tindakan apa yang harus diambil untuk memelihara atau memulihkan perdamaian dan keamanan internasional dengan tetap berpedoman kepada prinsip-prinsip utama hubungan internasional seperti persamaan kedaulatan hingga pelarangan penggunaan kekerasan dalam hubungan internasional dan prinsip ini sejalan dengan tujuan dan prinsip yang terkandung di dalam Piagam PBB.<sup>139</sup>

Berbicara mengenai aturan internal Dewan Keamanan seperti mengenai pengambilan suara, diatur dalam Pasal 27 Piagam, tata tertib Dewan Keamanan berisi ketentuan mendukung fungsi Dewan Keamanan secara berkelanjutan antara lain kewajiban anggota untuk hadir dalam pertemuan,<sup>140</sup> kewenangan membentuk organ tambahan guna mendukung kinerjanya<sup>141</sup> seperti, Peacebuilding Commission, Sanction Committee, Counter-Terrorism, Committee 1540, UN Compensation Commission, The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, The International Criminal Tribunal for the Former Rwanda, Working Group on Children and Armed Conflict, Working Group on Documentation.<sup>142</sup> Kewenangan prosedur termasuk metode dalam memilih Presiden Dewan Keamanan.<sup>143</sup>

Keikutsertaan negara anggota PBB yang bukan anggota Dewan Keamanan dalam mengikuti pembahasan di dalam Dewan Keamanan tanpa hak suara, atau negara yang bukan anggota Dewan Keamanan yang sedang

---

<sup>139</sup> Pasal 24 Piagam PBB

<sup>140</sup> Pasal 28 Piagam PBB

<sup>141</sup> Pasal 29 Piagam PBB

<sup>142</sup> *Subsidiary Organ Selected*, <https://www.un.org/Docs/sc>, diakses pada 24 November

<sup>143</sup> Pasal 30 Piagam PBB

bersengketa diatur dalam Pasal 31 Piagam PBB. Pengaturan mengenai wewenang Dewan Keamanan untuk menyelesaikan pertikaian tidak hanya terbatas pada negara anggota saja. Artinya negara yang bukan anggota PBB dapat mengajukan pertikaian dengan maksud memohon bantuan Dewan Keamanan untuk menyelesaikannya, dengan cara menyatakan kesediaan menerima kewajiban sebagai akibat dari hasil penyelesaian sengketa. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 32 Piagam PBB.

Jika hendak dirincikan ketentuan di dalam Piagam PBB yang mengatur kewenangan Dewan Keamanan yang peranannya dapat bertindak sebagai organ pembentuk bagi operasi perdamaian, penegak sanksi internasional, dan dapat mengotorisasi aksi militer melalui resolusi. Kewenangan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:<sup>144</sup>

1. *To maintain international peace and security in accordance with the principles and purposes of the United Nations*, (untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional sesuai dengan prinsip-prinsip dan tujuan-tujuan Perserikatan Bangsa-Bangsa)
2. *To investigate any dispute or situation which might lead to international friction*, (untuk menyelidiki dan menyelesaikan setiap persengketaan atau situasi yang mengarah kepada persengketaan internasional)

---

<sup>144</sup> Kristine Ogilvie, "Basic Facts About the United Nations" (1999) 26:6 J Gov Inf 766–767, online: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1352023799001227>> at 8–9.

3. *To recommend methods of adjusting such disputes or the terms of settlement,* (mengatur cara-cara penyelesaian setiap persengketaan atau syarat-syarat penyelesaian)
4. *To formulate plans for the establishment of a system to regulate armaments,* (untuk merumuskan perencanaan bagi pembentukan suatu sistem untuk mengatur persenjataan)
5. *To determine the existence of a threat to peace or act of aggression and to recommend what action should be taken,* (untuk menetapkan situasi yang mengancam perdamaian atau agresi serta menentukan langkah apa yang harus dilakukan)
6. *To call on members to apply economic sanctions and other measures not involving the use of force in order to prevent or stop aggression,* (untuk mengadakan persidangan dalam rangka menjatuhkan sanksi ekonomi dan langkah-langkah lain guna mencegah penggunaan kekuatan atau menghentikan agresi)
7. *To take military action against an aggressor,* (untuk melakukan tindakan militer untuk melawan pengancam perdamaian, pelanggar perdamaian, dan agresor)
8. *To recommend the admission of new Members and the terms in which states may become parties to the Statute of the International Court of Justice,* (untuk memberi rekomendasi untuk penerimaan baru anggota PBB dan memberi pertimbangan mengenai keanggotaan Mahkamah Internasional)

9. *To exercise the trusteeship functions of the United Nations in strategic areas*, (untuk menjalankan fungsi-fungsi perwalian di wilayah-wilayah strategis)
10. *To recommend to the General Assembly to the appointment of the Secretary General and, together with the Assembly, to elect the Judges of the International Court*, (untuk memberi rekomendasi kepada Majelis Umum untuk mengangkat Sekretaris Jenderal PBB dan bersama-sama Majelis Umum memilih hakim-hakim Mahkamah Internasional)

Kewenangan Dewan Keamanan di atas memunculkan persoalan yang penting untuk dikaji pada penelitian ini yaitu, bagaimana mungkin suatu subjek hukum yang bukan negara mempunyai kewenangan yang luas dan kuat. Artinya, pertanyaan yang harus dijawab adalah apakah Dewan Keamanan merupakan badan dari organisasi supra-negara atau supra-nasional. Beranjak dari teori kedaulatan klasik, satu-satunya subjek hukum yang mempunyai kedaulatan dalam hubungan internasional adalah negara, konsep ini dikenal sebagai kedaulatan absolut negara. Artinya hanya negara saja yang mempunyai kapasitas kedaulatan penuh, asalkan tindakannya tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum secara umum.<sup>145</sup> Profesor Louis Henkin berpendapat bahwa kedaulatan absolut negara merupakan konsep yang sudah usang. Dalam argumentasinya Henkin memberikan alasan bahwa

---

<sup>145</sup> Saraswati Srivastava, "Impact of the United Nations on National Sovereignty-Congo, A Case Study" (1964) 25:3/4 *Indian J Polit Sci*, online: <<https://www.jstor.org/stable/41854016>> at 1.

*outdated its means, at the domestic level sovereignty is used as the national mythology, while at the international level sovereignty is a catchword and a substitute for thinking and precision.*<sup>146</sup>

Pertanyaan yang relevan selanjutnya adalah mengapa Dewan Keamanan PBB berwenang menjatuhkan sanksi ekonomi maupun militer kepada negara. Pertanyaan ini begitu krusial, karena menyangkut pemahaman tentang perbedaan antara kedaulatan negara dengan kedaulatan organisasi internasional. Lahirnya konsep kedaulatan organisasi internasional tidak bisa dilepaskan dari konteks sejarah, perang antarnegara yang memberikan penderitaan umat manusia mendorong para negarawan untuk memikirkan suatu sistem kerja sama yang dapat menyelesaikan sengketa antarnegara anggota secara damai.

Evolusi prinsip kedaulatan mengalami peningkatan, perbaikan, dan yang lebih penting pada perbaikan. Sejak Perdamaian Westphalia 1648, LBB, dan baru pada era PBB prinsip kedaulatan diintegrasikan ke dalam prinsip *non-use of force and equality*.<sup>147</sup> Prinsip ini membantu membangun konsensus untuk saling menghormati dan itikad baik untuk menyelesaikan sengketa internasional secara damai. Laporan Sekretaris Jenderal PBB Boutros Ghali pada 1992 dalam agenda *redefinition of sovereignty in order to strengthen the ability of the United Nations to conduct better peacekeeping and peacebuilding*. Ia mengatakan *The time of absolute sovereignty and exclusive*

---

<sup>146</sup> Zixin Tang, "The Evolution of State Sovereignty under International Institutions Led to Less Use of Force and More Efficient Dispute Settlement" (2023) 4:1 Lect Notes Educ Psychol Public Media 190–197 at 194.

<sup>147</sup> *Ibid* at 195.

*sovereignty has passed; its theory was never matched by reality.*<sup>148</sup>

Maksudnya adalah bahwa kekuatan globalisasi dan kerja sama internasional mendorong adanya pembatasan kebebasan negara dalam bertindak.

Penggambaran dari teori Thomas Hobbes dapat membantu dalam memahami bagaimana Dewan Keamanan memperoleh kedaulatan. Teori ini menyatakan bahwa ketika keadaan peradaban manusia dipenuhi peperangan, tumpah darah, dan penderitaan. Suatu entitas yang mengatur kelompok masyarakat seperti negara akan berusaha mengatasi keadaan tersebut dengan menyerahkan kedaulatannya kepada suatu entitas lain yang akan menjaga dan melindungi manusia dari kekacauan dan mewujudkan keadaan yang dicita-citakan yaitu perdamaian. Entitas lain yang diserahi kedaulatan ini oleh Hobbes disebut sebagai “Sang Leviathan”. Menurut Hobbes, Leviathan hanya berdaulat selama tidak menggunakan kedaulatannya untuk membunuh dan menyerang entitas lain.<sup>149</sup>

Apa yang dipikirkan oleh Hobbes tersebut sangat relevan mengenai kebutuhan bekerja sama antarnegara pasca-Perang Dunia I dan II. Kebutuhan ini mendorong negara-negara memudarkan kedaulatannya, dapat dikatakan negara-negara menyerahkan sebagian kedaulatannya kepada organisasi internasional yang didirikan berdasarkan filosofi misi perdamaian, yaitu PBB. Di sinilah terjadi kontrak sosial demi kepentingan hidup bersama sebagai

---

<sup>148</sup> *Ibid* at 196.

<sup>149</sup> David Dyzenhaus, “Hobbes on the International Rule of Law” (2014) 28:1 *Ethics Int Aff* 53–64.

negara-negara yang beradab.<sup>150</sup> Dengan adanya kontrak ini, kedaulatan organisasi internasional tidak dapat dipahami lebih tinggi dari negara, karena penyerahan tersebut mengimplikasikan bahwa kedaulatan PBB lahir dari kehendak negara-negara untuk mengikat diri dan menaati suatu perjanjian internasional yang disepakati bersama yaitu, Piagam PBB. Berdasarkan konstitusi tersebut, PBB dapat beraktivitas pada tingkat internasional secara independen dan terpisah dari negara-negara, artinya PBB mendapat pengakuan bahwa organisasi ini mempunyai personalitas hukum.

Pengakuan tersebut dikukuhkan melalui *advisory opinion* Mahkamah Internasional pada 1949 dalam kasus penggantian kerugian yang diderita oleh pejabat PBB Count Folke Bernadotte yang terbunuh pada saat melaksanakan tugasnya sebagai mediator dalam konflik Arab-Israel. Atas permohonan Majelis Umum PBB pada 3 Desember 1948, Mahkamah Internasional menyatakan bahwa karena sifatnya yang permanen dan atas dasar beberapa unsur dari strukturnya, PBB memang mempunyai personalitas yuridis internasional.<sup>151</sup> Artinya PBB adalah subjek hukum internasional dan memiliki hak dan kewajiban internasional dan memiliki kapasitas untuk menjaga haknya tersebut dengan mengajukan tuntutan internasional yang dapat ditujukan

---

<sup>150</sup> Hege Cathrine Finholt, "International Human Rights Protections Find Support in Hobbes' Leviathan" (2022) *Philosophies* at 2.

<sup>151</sup> Untuk mewujudkan bahwa personalitas itu adalah personalitas internasional, Mahkamah Internasional merujuk pada misi internasional PBB yaitu memelihara perdamaian dan keamanan internasional, mengembangkan hubungan dan kerja sama internasional, melaksanakan kerjasama internasional di bidang ekonomi, intelektual dan humaniter yang dapat terlaksana apabila organisasi internasional memiliki paling tidak secara implisit, personalitas internasional. Lihat di *International Court of Justice, Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion*, 1949.

kepada anggota maupun non-anggota PBB.<sup>152</sup> Personalitas yuridis yang dimiliki PBB berbeda dengan negara, hal ini dikonfirmasi lebih lanjut di dalam Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations 1946.<sup>153</sup> Mahkamah Internasional menyatakan bahwa personalitas yuridis internasional PBB dalam hubungannya dengan negara anggotanya diakui dengan empat poin landasan:<sup>154</sup>

- a. Untuk mencapai tujuan PBB maka pemberian status personalitas yuridis internasional sangat perlu dilakukan; berarti personalitas PBB hanya terbatas, menyangkut tujuan dan Piagam PBB.
- b. Organisasi dilengkapi dengan badan dan memiliki tugas khusus;
- c. Piagam PBB menetapkan dengan jelas kedudukan negara dan hubungannya dengan organisasi, mengharuskan negara memberikan bantuan dalam melaksanakan kegiatan organisasi, menerima dan melaksanakan keputusan Dewan Keamanan. Melalui otorisasi Majelis Umum menyediakan rekomendasi bagi negara anggota, dengan memberikan kapasitas hukum kepada organisasi serta dengan menyediakan konklusi atas kesepakatan antara organisasi dan negara anggotanya;
- d. Aktivitas dan praktik organisasi telah menegaskan karakternya, yang menjadi prinsip teguh bagi negara anggotanya.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa walaupun Dewan Keamanan diberikan tanggung jawab utama, hal itu tidak berarti kekuasaannya tidak terbatas, implikasi lebih jauhnya adalah bahwa jika Dewan Keamanan dalam menjalankan kekuasaannya melakukan tindakan pelaksanaan yang di luar dan melewati kewenangan, maka badan ini tidak lagi memiliki personalitas

---

<sup>152</sup> Harry H Almond & Lung-chu Chen, *An Introduction to Contemporary International Law: A Policy-Oriented Perspective*. (Oxford: Oxford University Press, 1990) at 54.

<sup>153</sup> Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations diadopsi oleh Majelis Umum PBB pada 13 Februari 1946. Konvensi ini selanjutnya didaftarkan *ex officio* oleh Sekretariat PBB tanggal 14 Desember 1946 dan dapat diakses di [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/decade035.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decade035.asp)

<sup>154</sup> Henry G Schermers & Niels M Blokker, "International Institutional Law" (1996) 29:4 *Verfassung R und Übersee* 486-488, online: <<https://www.nomos-elibrary.de/index.php?doi=10.5771/0506-7286-1996-4-486>>.

hukum, artinya negara anggota tidak wajib untuk menaati keputusan Dewan Keamanan tersebut. Hal ini sesuai dengan teori kontrak personalitas organisasi internasional yang berpandangan bahwa personalitas hukum organisasi internasional hanya terbatas pada hak dan kewajiban yang disepakati di dalam suatu konstitusi organisasi itu sendiri.<sup>155</sup>

Selanjutnya dapat dipahami bahwa Dewan Keamanan memiliki kedaulatan yang diperoleh dari eksistensinya sebagai badan utama PBB. Kedaulatan tersebut melahirkan kekuasaan yang luas namun tetap terbatas, lalu memunculkan pertanyaan yaitu, bagaimana kekuatan mengikatnya keputusan yang diambil oleh Dewan Keamanan dalam melaksanakan kewenangannya. Persoalan ini menyangkut beberapa prinsip-prinsip hukum internasional seperti *pacta sunt servanda* yang merupakan hukum kebiasaan internasional dan telah diterima secara universal. Pasal 26 Konvensi Wina 1969 menetapkan prinsip ini dalam pembuatan perjanjian internasional dengan menyatakan: *Every Treaty is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.*

Setiap perjanjian mengikat anggotanya dan perjanjian tersebut harus dilaksanakan dengan itikad baik, begitu pula dengan negara anggota PBB yang sepakat untuk menundukkan diri dalam sebuah perjanjian internasional yakni membentuk PBB sekaligus menandatangani Piagam PBB sebagai konstitusi organisasi. Perjanjian internasional mengikat negara anggota dan harus dilaksanakan dengan itikad baik termasuk melaksanakan kewajiban

---

<sup>155</sup> Finn Seyersted, *supra* note 21 at 2.

memelihara perdamaian dan keamanan internasional sebagai tujuan utama pembentukan organisasi PBB.

Dua organ utama PBB yakni Majelis Umum dan Dewan Keamanan dapat membuat rekomendasi atas sanksi ekonomi, namun demikian hanya Dewan Keamanan dengan tanggung jawab utama memelihara perdamaian dan keamanan internasional yang memiliki kekuatan mengikat atas keputusan yang dikeluarkannya. Resolusi Dewan Keamanan memiliki kekuatan mengikat atas seluruh anggotanya, dengan demikian ketika Dewan Keamanan memberlakukan sanksi, maka semua negara anggota memiliki kewajiban hukum untuk melaksanakannya. Kewajiban hukum ini bersumber dari:

1. Pasal 25 yang menyatakan *the members of the United Nations agree to accept and carry out the decision of the Security Council in accordance with the present Charter*. Terjemahan bebasnya adalah bahwa negara anggota harus mematuhi dan melaksanakan keputusan Dewan Keamanan sesuai dengan kewenangan yang diberikan Piagam dalam melaksanakan fungsi memelihara perdamaian dan keamanan internasional, melalui tindakan-tindakan memaksa termasuk pemberlakuan sanksi ekonomi Dewan Keamanan PBB.
2. Pasal 103 yang menyatakan *in the event of a conflict between the obligations of the Member of the United Nations under the present Charter and their obligation under any other international agreement, their obligation under the present Charter shall prevail*. Pasal ini mengharuskan negara anggota untuk memberikan prioritas terhadap

kewajiban hukum di dalam Piagam yang berarti negara anggota tidak dapat menuntut kewajibannya di dalam perjanjian internasional lain sebagai alasan untuk menghindari kewajiban yang lahir dari keputusan Dewan Keamanan.

3. Pasal 2 ayat 5 yang menyatakan *All Members shall give the United Nations every assistance in any action it takes in accordance with the present Charter, and shall refrain from giving assistance to any state against which the United Nations is taking preventive or enforcement action.* Pasal ini mengharuskan semua negara anggota untuk menahan diri dalam memberikan bantuan kepada negara yang sedang ditindak berdasarkan Pasal 41 dan 42 Piagam.

Kewajiban untuk melaksanakan sanksi ekonomi Dewan Keamanan PBB jelas ditujukan bagi negara anggota, namun terdapat pula perdebatan apakah kewajiban ini dapat diperluas hingga ke negara-negara non-anggota. Dalam pandangan tradisional yakni dalam prinsip umum hukum internasional, negara yang bukan anggota suatu perjanjian tidak dapat tunduk pada kewajiban yang lahir dari perjanjian tersebut kecuali kewajiban perjanjian mengandung *peremptory norm* atau norma yang harus ditaati dalam hukum kebiasaan internasional.<sup>156</sup>

Lebih lanjut Pasal 2 ayat 6 Piagam menyatakan bahwa PBB harus menjamin negara-negara non-anggota bertindak sesuai dengan prinsip-prinsip

---

<sup>156</sup> Jeremy Matam Farrall, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, (Cambridge University Press, 2007) at 66.

Piagam PBB khususnya dalam rangka pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional. Kewajiban negara anggota yang ditetapkan di dalam Piagam PBB sangat penting untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional sehingga kewajiban ini juga dapat diperluas kepada negara non-anggota. Pemberlakuan sanksi ekonomi merupakan salah satu alat yang dipakai oleh Dewan Keamanan untuk mempertahankan perdamaian dan keamanan internasional sehingga Dewan Keamanan juga memiliki kekuatan dan kapasitas untuk mengadopsi keputusan yang pada prinsipnya mengikat bagi negara bukan anggota PBB. Contohnya, Korea Utara, Swiss, dan Tahta Suci Vatikan, sebelum menjadi negara anggota PBB pernah memberikan partisipasi dalam mendukung rezim sanksi ekonomi dan menyatakan bahwa dukungan terhadap pemberlakuan sanksi lebih dari kewajiban moral. Perdebatan mengenai sanksi Dewan Keamanan apakah menciptakan kewajiban hukum bagi negara non-anggota PBB masih terus menjadi bahan kajian akademis.

Sebelum membahas kewenangan Dewan Keamanan lebih lanjut perlu dipahami tiga situasi yang sering disebut dalam Piagam PBB yaitu, ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran terhadap perdamaian, dan tindakan agresi. Ketiga situasi ini tercantum di dalam Pasal 39 Piagam PBB yang berbunyi sebagai berikut:

*The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or 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.*

Dikarenakan Piagam PBB tidak menjabarkannya lebih jauh, memperlihatkan bahwa konstitusi organisasi ini ingin memberikan keleluasaan kepada Dewan Keamanan kapan harus menetapkan dan merespon situasi-situasi tersebut.<sup>157</sup> Makna yang diterima begitu saja dari kata “damai” atau “perdamaian” adalah suatu keadaan yang manusia harapkan, namun apakah makna tersebut sama seperti yang dimaksud dalam Piagam PBB. Konsep perdamaian ini dapat dijelaskan secara negatif atau positif. Definisi perdamaian negatif adalah ketika situasi tidak adanya konflik bersenjata antarnegara.<sup>158</sup> Untuk menunjukkan sebuah ancaman terhadap perdamaian dunia, situasi yang terjadi harus menimbulkan potensi konflik bersenjata antarnegara dalam jangka pendek atau menengah. Pandangan seperti ini ditolak oleh teori perdamaian positif, karena dianggap terlalu sempit. Tekanan politik dan perlawanan ekonomi dianggap merupakan ancaman yang besar bagi prinsip non-intervensi dan kedaulatan suatu negara.<sup>159</sup>

Teori perdamaian positif melihat bahwa perdamaian tidak hanya tidak ada konflik bersenjata, namun juga adanya hubungan baik antarnegara dalam aspek ekonomi, politik, sosial, dan lingkungan yang dibutuhkan untuk masyarakat internasional yang bebas konflik. John Major sebagai Presiden Dewan Keamanan pada 1992 mengungkapkan pandangan yang selaras dengan teori ini. Ia menyatakan bahwa tidak adanya perang maupun konflik

---

<sup>157</sup> *Ibid* at 64.

<sup>158</sup> *Ibid*.

<sup>159</sup> August Reinisch, “Erika de Wet, The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council. Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, ISBN 1-84113-422-8, 2004, 432 pp., GBP 55.00” (2006) 9:1 *Austrian Rev Int Eur Law Online* 464-465, online: <[https://brill.com/view/journals/ario/9/1/article-p464\\_.xml](https://brill.com/view/journals/ario/9/1/article-p464_.xml)> at 14.

bersenjata antarnegara tidak dengan sendirinya menjamin perdamaian dunia. Ketidakstabilan aspek penting dalam kehidupan negara seperti ekonomi, politik, sosial, humaniter, dan ekologi dapat menjadi ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional.<sup>160</sup>

Apa yang dimaksud dengan ancaman terhadap perdamaian dunia dalam Pasal 39 Piagam PBB hanya dapat dijustifikasi apabila definisi perdamaianya cenderung mengacu kepada pandangan perdamaian secara negatif. Mengapa demikian, karena apabila perdamaian didefinisikan menggunakan pandangan yang positif maka tentunya akan sulit dijustifikasi karena setiap masalah internal dianggap dapat memiliki efek terhadap perdamaian dunia tanpa melihat efek langsungnya, implikasi lebih lanjutnya akan memberikan kekuasaan tidak terbatas terhadap Dewan Keamanan PBB.<sup>161</sup> Ketidakpastian dalam definisi tersebut dapat dipahami dengan menguraikan penjelasan kategori-kategori lain yang menjadi yurisdiksi Dewan Keamanan.

Jika suatu negara melakukan tindakan-tindakan yang mengancam perdamaian itu dapat berarti dua hal yaitu, pertikaian antarnegara yang berlanjut hingga meluas yang mungkin masih dapat diselesaikan secara damai, situasi ini tidak diikuti dengan sanksi, baik ekonomi maupun politik, namun apabila tidak dapat diselesaikan secara damai dan negara tersebut tidak

---

<sup>160</sup> *Ibid* at 139.

<sup>161</sup> Jonas Tallberg & Michael Zürn, "The legitimacy and legitimation of international organizations: introduction and framework" (2019) 14:4 *Rev Int Organ* 581–606 at 115.

mengindahkan keputusan Dewan Keamanan maka situasi tersebut dapat dikenai sanksi.<sup>162</sup>

Ancaman terhadap perdamaian didefinisikan lebih luas dalam beberapa Resolusi Dewan Keamanan yaitu mencakup situasi terjadinya perang saudara, pelanggaran hak asasi manusia, dan terorisme.<sup>163</sup> Ketidakpastian mengenai definisi ini di dalam Piagam PBB, membuat suatu keharusan untuk memahami definisi tersebut dengan menggunakan metode interpretasi yang sesuai dengan yang ditetapkan di dalam Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian 1969, ketika hendak menentukan situasi seperti apa yang termasuk sebagai ancaman terhadap perdamaian.<sup>164</sup> Pandangan lain, menganggap bahwa situasi ini tidak harus secara pasti berhubungan dengan operasi serangan atau kekerasan militer, dan tindakan pasukan militer suatu negara kepada negara lain secara luas. Dalam menetapkan adanya ancaman terhadap perdamaian, Dewan Keamanan merujuk pada latar belakang yang menunjukkan indikasi adanya ancaman.<sup>165</sup>

Lalu situasi seperti apa yang dimaksud yang akan dikenai sanksi. Pertanyaan ini dapat dijawab dengan menguraikan dua kategori besar situasi

---

<sup>162</sup> Sumaryo Suryokusumo, Peranan PBB Dalam Rangka Pemeliharaan Perdamaian dan Keamanan Internasional, Ceramah di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 29 November 1993, at 11

<sup>163</sup> Mónica de la Serna Galván, "Interpretation of Article 39 of the UN Charter (Threat of the Peace) by the Security Council. Is the Security Council a Legislator for the Entire International Community?" (2011) 1:11 Anu Mex Derecho Int, online: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/349>>.

<sup>164</sup> Konvensi Wina Bagian III tentang Ketaatan, Pelaksanaan dan Interpretasi Perjanjian khususnya Pasal 31-32 menetapkan aturan umum interpretasi, cara-cara tambahan dalam interpretasi.

<sup>165</sup> R. Cryer, "The Security Council And Article 39: A Threat To Coherence?," *Journal of Conflict and Security Law* 1, no. 2 (Desember 1996): 1, doi:10.1093/jcsl/1.2.161.

tersebut yaitu ancaman dalam lingkup domestik negara dan ancaman berdimensi internasional. Penjelasan yang dimaksud "lingkup domestik" yakni ancaman yang timbul dalam krisis internal seperti, kaum minoritas mencegah kaum mayoritas untuk menggunakan hak menentukan nasib sendiri,<sup>166</sup> pemerintah mempertahankan politik *apartheid*,<sup>167</sup> terjadi perang saudara dan tidak ada entitas yang mengontrol pemerintahan,<sup>168</sup> perampasan kekuasaan dari pemerintah yang terpilih secara demokratis,<sup>169</sup> penggunaan militer oleh kelompok pemberontak,<sup>170</sup> krisis kemanusiaan yang serius, dan pelanggaran hak fundamental kaum minoritas.<sup>171</sup> Sedangkan yang termasuk kategori ancaman terhadap perdamaian lintas batas yaitu, negara dengan latar historis

---

<sup>166</sup> Dewan Keamanan menetapkan pendudukan secara ilegal di Rhodesia Selatan oleh Ian Smith yang memerdekakan diri secara sepihak. Lihat di *Resolution 232 (1966) / [adopted by the Security Council at its 1340th meeting], of 16 December 1966.*, 1966.

<sup>167</sup> *Apartheid* dalam Bahasa Afrikaan berarti "pemisahan" dan diucapkan "*apart-hate*" (*hate* artinya benci). "*Apartheid*" merupakan sistem aturan yang penuh diskriminasi rasial. Kolonialisme Belanda merancang sistem hierarkis antara budak dari kawasan lain dengan masyarakat lokal di Afrika. Inggris sebagai penjajah selanjutnya, memperkuat sistem ini dengan membuat peraturan pemisahan wilayah permukiman bangsa Eropa dengan masyarakat lokal. Lihat di Azi Ayubi, "*Apartheid policy in South Africa*" (2023) 5:1 *Int J Sci Soc* 124–131, online: <<https://ijsoc.goacademica.com/index.php/ijsoc/article/view/634>>.

<sup>168</sup> Perang Saudara yang terjadi di Yugoslavia, Somalia, Liberia, dan Rwanda, ditetapkan oleh Dewan Keamanan sebagai ancaman terhadap perdamaian Internasional melalui Resolusi Dewan Keamanan PBB 713 (1991). Resolusi Dewan Keamanan PBB 733 (1992). Lihat di Resolusi Dewan Keamanan PBB 788 (1992) dan Resolusi Dewan Keamanan PBB 1343 (2001). <https://sanctionsplatform.ohchr.org/?ln=en>

<sup>169</sup> Pada 1993 Jean Bertrand Aristide, menggulingkan pemerintahan resmi Haiti. Peristiwa ini membawa imbas krisis kemanusiaan dan pengusiran besar-besaran. Dewan Keamanan memutuskan keadaan ini sebagai ancaman terhadap perdamaian internasional. Lihat di Resolusi Dewan Keamanan PBB 841 (1993). <https://sanctionsplatform.ohchr.org/?ln=en>

<sup>170</sup> Dalam Resolusi Dewan Keamanan PBB 820 (1993) dan Resolusi Dewan Keamanan PBB 1493 (2003). Ditetapkan bahwa apa yang terjadi di Bosnia Serbia, Sierra Leon, dan Kongo, merupakan situasi yang mengancam perdamaian dan keamanan internasional. Saat itu kelompok pemberontak melakukan kekuatan militer terhadap pemerintah. <https://sanctionsplatform.ohchr.org/?ln=en>

<sup>171</sup> Apa yang dilakukan polisi Serbia kepada rakyat sipil dan demonstran Kosovo serta tindakan terorisme yang terjadi di Kosovo merupakan ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional. Lihat di Resolusi Dewan Keamanan PBB 1160 (1998). <https://sanctionsplatform.ohchr.org/?ln=en>

agresif yang berpotensi memiliki atau mengembangkan senjata pemusnah massal,<sup>172</sup> teroris internasional,<sup>173</sup> konflik internasional,<sup>174</sup> intervensi, pelanggaran perdamaian,<sup>175</sup> dan tindakan agresi.<sup>176</sup>

Memang sangat sulit pada praktiknya untuk menentukan bahwa suatu kasus khusus akan menimbulkan ancaman, kecuali dalam arti yang luas bahwa terbuki memberikan bantuan secara aktif kepada gerombolan senjata untuk melancarkan serbuan ke dalam wilayah negara lain, merupakan pelanggaran terhadap Pasal 2 ayat (4) Piagam PBB. Frasa hubungan internasional dalam Pasal tersebut dapat diartikan sebagai pembatasan terhadap kewenangan menggunakan kekerasan. Pada hakikatnya ancaman atau kekerasan itu dimaksudkan tidak akan digunakan dalam hubungan antarnegara, oleh karena itu prinsip semacam ini tidak mengurangi hak suatu negara untuk menggunakan kekerasan dalam menyelesaikan persoalan kerusuhan internal

---

<sup>172</sup> Melalui Resolusi Dewan Keamanan PBB 687 (1991) Dewan Keamanan menetapkan usaha-usaha Korea Utara, Iran, Afrika Selatan, dan bahkan Irak sebagai ancaman terhadap perdamaian, karena telah mengembangkan senjata pemusnah massal. Lihat di <https://sanctionsplatform.ohchr.org/?ln=en>

<sup>173</sup> Kasus pengeboman pesawat oleh warga negara Libya dan kasus penggunaan wilayah Afghanistan oleh kelompok teror internasional, Dewan Keamanan menetapkan dua situasi tersebut sebagai ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional melalui Resolusi Dewan Keamanan PBB 731 (1992) dan Resolusi Dewan Keamanan PBB 1267 (1999). Lihat di <https://sanctionsplatform.ohchr.org/?ln=en>

<sup>174</sup> Pada 1999 Dewan Keamanan melalui Resolusi Dewan Keamanan PBB 1226 (1999) menetapkan adanya ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional di Eritrea dan Ethiopia. Saat itu terjadi konflik internasional yang mengakibatkan peningkatan operasi militer di perbatasan kedua wilayah. Lihat di <https://sanctionsplatform.ohchr.org/?ln=en>

<sup>175</sup> Dewan Keamanan pernah menetapkan contoh bentuk pelanggaran terhadap perdamaian internasional yaitu, ketika Irak menginvasi Kuwait pada 1990. Melalui Resolusi Dewan Keamanan PBB 660 (1990), dalam resolusi ini dinyatakan bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap perdamaian dan meminta Irak untuk menarik diri tanpa syarat dari Kuwait. Lihat di <https://sanctionsplatform.ohchr.org/?ln=en>

<sup>176</sup> Resolusi Majelis Umum No 3314 (XXIX) tahun 1974 tentang Definisi Agresi menetapkan definisi agresi dalam Pasal 1 yang berbunyi: *Aggression is the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations, as set out in this definition.* <https://legal.un.org/avl/ha/da/da.html>

negara. Contohnya ketika Belanda telah mengerahkan pasukannya ke Indonesia pada 1947 dan menyatakan kepada Dewan Keamanan bahwa tindakannya dapat dibenarkan, ditambah PBB tidak tepat untuk memberikan perhatian kepada Belanda.<sup>177</sup>

Ada beberapa kondisi di mana kekerasan itu dapat dilakukan tanpa melanggar ketentuan Pasal 2 ayat (4) Piagam PBB. Ancaman atau penggunaan kekerasan dalam hubungan internasional dilarang apabila ditujukan untuk merusak keutuhan wilayah atau menyerang kemerdekaan maupun kedaulatan politik suatu negara. Berbeda dengan kekerasan yang digunakan dalam rangka hak bela diri atau *self defence* yang dilakukan sendirian atau bersama-sama (keamanan kolektif) apabila terjadi serangan terhadap salah satu anggota PBB.<sup>178</sup>

Konsep ancaman terhadap perdamaian memiliki makna yang fleksibel, karena mencakup setiap bentuk sengketa internal sampai dengan sengketa antarnegara.<sup>179</sup> Dalam banyak keadaan yang ditetapkan sebagai ancaman terhadap perdamaian itu terjadi karena sengketa di dalam suatu negara atau sengketa internal yang apabila tidak diintervensi oleh PBB dapat menjadi masalah yang sangat serius. Konsep ini dirumuskan oleh Dewan Keamanan untuk digunakan ketika terjadi kekerasan internal non-tradisional ketika bahaya utama terhadap perdamaian internasional tidak hanya akibat dari

---

<sup>177</sup> Security Council Official Records (SCOR)/2nd Year/171 st, Mtg/July 31, 1947, 1639-1648. <https://digitallibrary.un.org/record/635193?ln=ru>

<sup>178</sup> Pasal 51 Piagam PBB

<sup>179</sup> ND White, "The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security" (1993) 26:4 *Verfassung R und Übersee* 461-462, online: <<https://www.nomos-elibrary.de/index.php?doi=10.5771/0506-7286-1993-4-461>>.

sengketa atau konflik dua atau lebih negara, tetapi muncul terutama dari peristiwa-peristiwa internal suatu negara.<sup>180</sup>

Dalam Pasal 39 disebut juga situasi berupa pelanggaran terhadap perdamaian. Situasi ini menandakan adanya permusuhan antara satuan-satuan angkatan bersenjata dari dua negara,<sup>181</sup> berupa pengerahan kekuatan bersenjata dengan tujuan menghadapi atau menyerang rezim independen yang secara *de facto* efektif meskipun tidak diakui sebagai suatu negara.<sup>182</sup> Dua hal itu jika terjadi dapat ditetapkan sebagai pelanggaran terhadap perdamaian, namun pada praktiknya konsep ini jarang sekali ditemukan dalam tataran realitas, tetapi hanya digunakan sebagai dasar untuk menemukan sebuah tindakan agresi.<sup>183</sup> Pelanggaran terhadap perdamaian memiliki perbedaan dari ancaman terhadap perdamaian, perbedaan ini dilihat dari jangkauan dampak peristiwanya.

Sejarah mencatat bahwa Dewan Keamanan hanya pernah menentukan empat peristiwa sebagai pelanggaran terhadap perdamaian dunia. Pertama, pertempuran (*proxy war*) antara Korea Utara dan Korea Selatan pada 1950, perang saudara ini meletus saat terjadinya Perang Dingin atau pasca-berakhirnya PD II.<sup>184</sup> Kedua, ambisi rezim *junta* militer Argentina, Leopoldo Fortunato Galtieri Castelli yang memutuskan untuk menyerang Kepulauan Falkland yang dikuasai Inggris yang memakan korban seribu pasukan

---

<sup>180</sup> *Ibid* at 463.

<sup>181</sup> Colin Warbrick, "The Charter of the United Nations: A Commentary," *International Affairs* 71, no. 4 (Oktober 1995): 852–53, doi:10.2307/2625136.

<sup>182</sup> *Ibid*.

<sup>183</sup> White, *supra* note 180 at 45.

<sup>184</sup> James I Matray, "US Entry into the Korean War: Origins, Impact, and Lessons" (2022) 5:supl J Peace Nucl Disarm 167–184, online: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25751654.2022.2053407>>.

Argentina dan 250 personel militer Inggris. Perang ini berakhir dengan kekalahan Argentina saat pasukannya menyerah atas Inggris pada 14 Juni 1982.<sup>185</sup> Perang satu windu antara Irak melawan Iran yang dimulai saat Presiden Saddam Hussein memerintahkan invasi militer ke Khuzestan, provinsi penghasil minyak di Iran pada September 1980 dan diakhiri kehancuran dua negara ini tanpa pemenang pada 1988.<sup>186</sup> Keempat, operasi militer Irak ke Kuwait termasuk pelanggaran terhadap perdamaian yang akan ditelaah dalam penelitian ini.

Situasi terakhir yang disebut di dalam Pasal 39 adalah tindakan agresi. Usaha PBB untuk mendefinisikan apa itu tindakan agresi terlihat dari pembentukan Komite Khusus untuk mengajukan definisi agresi yang terdiri dari delapan pasal kepada Majelis Umum PBB pada April 1974. Hasil dari Sidang Umum Resolusi 3314 (XXIX) 14 Desember 1974 dianggap sebagai dokumen hukum. Pasal 1 dari Resolusi ini mengatakan bahwa agresi adalah penggunaan kekuatan bersenjata oleh suatu negara terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, atau kemerdekaan politik negara lain, atau dengan cara lain yang tidak sesuai dengan Piagam PBB. Negara yang dimaksud dalam pasal ini tidak hanya negara yang menjadi anggota PBB, negara dalam bentuk kelompok negara. Prinsip hukum internasional menyatakan bahwa aspek penting negara yang tidak boleh diganggu yaitu kedaulatan, integritas teritorial, dan kemerdekaan politik. Penggunaan senjata pertama kali oleh suatu negara

---

<sup>185</sup> Lawrence Freedman, "The War of the Falkland Islands, 1982" (1982) 61:1 Foreign Aff 196, online: <<https://www.jstor.org/stable/10.2307/20041358?origin=crossref>> at 4.

<sup>186</sup> Melih KAZDAL, "The Iran-Iraq War 1980-1988" (2020) 4:1 İnan Çalışmaları Derg 241-245, online: <<http://dergipark.org.tr/en/doi/10.33201/iranian.706917>> at 2.

dengan cara yang bertentangan dengan Piagam PBB akan menjadi bukti agresi.

Pasal 3 Resolusi ini menjelaskan tindakan-tindakan yang terlepas dari deklarasi perang yang akan dianggap sebagai agresi yaitu sebagai berikut:<sup>187</sup>

1. Invasi atau serangan oleh angkatan bersenjata suatu Negara terhadap wilayah negara lain, atau pendudukan militer, bagaimanapun sifatnya, yang diakibatkan oleh invasi atau serangan tersebut, atau pencaplokan wilayah negara lain atau bagian daripadanya dengan menggunakan kekuatan,
2. Pemboman oleh angkatan bersenjata suatu negara terhadap wilayah negara lain atau penggunaan senjata oleh suatu negara terhadap wilayah negara lain;
3. Blokade pelabuhan atau pantai suatu negara oleh angkatan bersenjata negara lain;
4. Serangan oleh angkatan bersenjata suatu negara terhadap angkatan darat, laut, atau udara, atau armada laut dan udara negara lain;
5. Penggunaan angkatan bersenjata dari satu negara yang berada dalam wilayah negara lain dengan persetujuan negara penerima, yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam perjanjian atau perpanjangan keberadaan mereka di wilayah tersebut setelah berakhirnya perjanjian;
6. Tindakan suatu negara yang mengizinkan wilayahnya, yang telah diserahkan kepada negara lain, untuk digunakan oleh negara lain tersebut untuk melakukan tindakan agresi terhadap negara ketiga;
7. Pengiriman oleh atau atas nama suatu negara kelompok, kelompok bersenjata, kelompok laskar, atau tentara bayaran, yang melakukan tindakan-tindakan kekuatan bersenjata terhadap negara lain yang sedemikian beratnya sehingga setara dengan tindakan-tindakan yang disebutkan di atas, atau keterlibatannya secara substansial di dalamnya.

Pasal 4 menyatakan bahwa daftar tindakan yang disebutkan di atas tidak lengkap dan bahwa Dewan Keamanan dapat menentukan tindakan lain sesuai dengan Piagam PBB, sedangkan Pasal 5 Resolusi menyatakan bahwa:<sup>188</sup>

1. Tidak ada pertimbangan apa pun, baik politik, ekonomi, militer atau lainnya, yang dapat menjadi pembenaran untuk melakukan agresi.
2. Perang agresi adalah kejahatan terhadap perdamaian internasional. Agresi menimbulkan tanggung jawab internasional.

---

<sup>187</sup> Michael Scharf, *The Theory and Practice of International Criminal Law*, Leila Sadat, ed (Brill | Nijhoff, 2008) at 29.

<sup>188</sup> Lihat Resolusi 3314 (XXIX) dari Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 14 Desember 1974. <https://legal.un.org/avl/ha/da/da.html>

3. Tidak ada akuisisi teritorial atau keuntungan khusus yang dihasilkan dari agresi yang dapat atau harus diakui sebagai sah.

Definisi agresi berdasarkan Resolusi di atas menimbulkan keraguan karena tidak adanya penyebutan tindakan agresi yang memunculkan tanggung jawab individu dan negara. Hal ini disebabkan perumusannya yang membedakan tindakan agresi yang membutuhkan tanggung jawab internasional dengan agresi perang yang dianggap sebagai kejahatan terhadap perdamaian. Dapat disimpulkan bahwa Resolusi ini mengabaikan tanggung jawab individu dalam tindakan agresi. Persoalan lain adalah kekuatan hukum dari Resolusi ini tidak jelas, karena sifatnya eksternal. Dalam arti hanya bersifat rekomendasi dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat seperti halnya Resolusi Dewan Keamanan.<sup>189</sup>

Setelah Dewan Keamanan menentukan adanya ketiga situasi di atas, dapat menempuh proses penjatuhan sanksi yang diakhiri dengan mengeluarkan sebuah Resolusi. Pada umumnya resolusi ini dilengkapi dengan pedoman sanksi yang dilampirkan sebagai *annex resolusi*, yang biasanya menyertakan siapa yang akan dijadikan target sanksi, jenis sanksi apa yang akan ditetapkan, dan bagaimana pelaksanaannya. Mekanisme yang cukup menjadi standar dan berkembang di dalam Dewan Keamanan juga meliputi pembentukan badan tambahan yang adalah kewenangan Dewan Keamanan.<sup>190</sup> Tugas badan tambahan ini untuk melaksanakan mandat khusus seperti pengawasan dan

---

<sup>189</sup> Antonio Cassese, "On Some Problematical Aspects of the Crime of Aggression," *Leiden Journal of International Law* 20, no. 4 (15 Desember 2007): 841–49, doi:10.1017/S0922156507004487.

<sup>190</sup> Pasal 29 Piagam PBB

evaluasi situasi kemanusiaan di negara yang dikenakan sanksi ekonomi. Paragraf di bawah akan menjelaskan badan-badan yang dimaksud.<sup>191</sup>

Komite Sanksi merupakan badan utama yang dibentuk Dewan Keamanan untuk melaksanakan mandat khusus. Badan tambahan ini meliputi Komite Sanksi (Sanction Committee), Kelompok Kerja Sanksi (Working Group on Sanction), Komisi Perlucutan Senjata atau Komisi Pemeriksa (Disarmament Commission and Commission of Inquiry), Badan Ahli yang terdiri dari Kelompok, Komite, Tim dan Panel Ahli (*Bodies of Expert: groups, committees, teams and panels of experts*), Badan Pengawasan (Monitoring bodies).

Tugas Komite Sanksi yaitu untuk memfasilitasi proses administrasi, pengawasan, dan pelaksanaan sanksi. Mayoritas Komite Sanksi dibentuk bersamaan dengan diadopsinya resolusi rezim sanksi.<sup>192</sup> Beberapa Komite Sanksi dibentuk untuk meneruskan tanggung jawab Komite Sanksi sebelumnya atau untuk menggantikan Komite Sanksi yang telah dibubarkan. Komite Sanksi pertama kali untuk Rhodesia Selatan, beranggotakan tujuh perwakilan negara anggota Dewan Keamanan dan dipimpin oleh Kepala Komite Sanksi. Sejak 1969 Ketua Komite Sanksi dirotasi setiap dua bulan berdasarkan abjad negara. Setelah 1970, anggota Komite Sanksi bertambah

---

<sup>191</sup> Jeremy Matam Farrall, *supra* note 157 at 146. Kewenangan ini juga terdapat di dalam Pasal 29 Piagam dan Pasal 28 Prosedur Dewan Keamanan.

<sup>192</sup> Komite Sanksi dibentuk atas Irak (Committee 661), Libia (Committee 748), Haiti (Committee 841), Rwanda (Committee 918), Sierra Leone (Committee 1132), Yugoslavia (Committee 1160), Afghanistan/Taliban/Al Qaeda (Committee 1267), Eritrea dan Ethiopia (Committee 1298), Liberia (Committee 1343), Liberia (Committee 1521), Cote d'Ivoire (Committee 1572), Hariri (Committee 1636), Korea Utara (Committee 1718) dan Iran (Committee 1737)

menjadi lima belas, berisi perwakilan masing-masing negara anggota Dewan Keamanan. Posisi Ketua dirotasi setiap bulan sesuai dengan posisi Presiden Dewan Keamanan dan dimodifikasi di mana rotasi dilakukan setiap tahun, Ketua dan dua Wakil Ketua dipilih pada setiap awal tahun.<sup>193</sup>

Sebagai badan *ad-hoc*, masing-masing Komite Sanksi memiliki mandat yang berbeda-beda. Mandat dapat dianalisa berdasarkan resolusi pembentukan Komite Sanksi serta merujuk pada resolusi yang dikeluarkan kemudian. Resolusi ini dapat memodifikasi atau menambah tugas Komite Sanksi. Tidak dimilikinya metode kerja, maka masing-masing Komite Sanksi menetapkan sendiri prosedur kerja dan metode kerja untuk dilaksanakan bersama-sama. Secara umum mandat Komite Sanksi adalah melakukan observasi dan membuat rekomendasi terhadap pemberlakuan sanksi ekonomi atas sebuah rezim sanksi, selain itu Komite Sanksi juga memiliki kewajiban tambahan seperti:<sup>194</sup>

1. Pelaporan Komite Sanksi menganalisa laporan Sekretaris Jenderal mengenai pemberlakuan sanksi ekonomi; Komite Sanksi melaporkan kepada Dewan Keamanan tindakan yang harus diambil untuk mengatasi penolakan negara-negara melaksanakan sanksi. Komite Sanksi menyerahkan proposal meningkatkan efektivitas sanksi; melaporkan opsi langkah-langkah lain yang disediakan Pasal 41; dan menyediakan laporan oral untuk Dewan Keamanan melalui Ketua Komite terkait.
2. Administrasi terhadap sanksi yang dikecualikan Dalam kaitannya dengan pemberlakuan sanksi yang dikecualikan, Komite Sanksi bertugas untuk menetapkan apakah kondisi kemanusiaan sebuah rezim sanksi yang membutuhkan pengecualian sanksi makanan; menerima pemberitahuan mengenai ketentuan barang-barang yang

---

<sup>193</sup> Jeremy Matam Farrall, *supra* note 157 at 148.

<sup>194</sup> Poppy Luciana Sitompul, "Pemberlakuan Sanksi Ekonomi Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-bangsa Internasional Berdasarkan BAB VII Piagam Perserikatan Bangsa-bangsa" (2012) 1–125 at 67–68.

- dikecualikan serta menolak untuk menyetujui barang-barang yang dikecualikan dalam pemberlakuan sanksi
3. Tugas khusus berdasarkan Pasal 50 Piagam Komite Sanksi memberikan pertimbangan terkait dengan timbulnya persoalan-persoalan ekonomi yang dialami oleh negara lain baik anggota PBB maupun bukan anggota untuk menyelesaikan persoalan tersebut.
  4. Mengawasi sanksi Komite Sanksi diberi mandat mengawasi pelaksanaan sanksi mengembangkan mekanisme pengawasan penjualan atau penyediaan barang-barang yang dilarang dalam sebuah rezim sanksi; mengawasi penjualan atau penyediaan barang yang dikecualikan untuk penyediaan kebutuhan kemanusiaan terhadap negara yang dikenakan sanksi ekonomi komprehensif; mempertimbangkan informasi pelanggaran sanksi dan merekomendasikan langkah-langkah merespon situasi tersebut; menetapkan kebijakan pengawasan sanksi termasuk pengawasan atas sanksi yang dikecualikan; mempertimbangkan informasi mengenai pengangkutan senjata ke negara tetangga untuk tujuan tertentu; menyelidiki laporan pelanggaran sanksi; merekomendasikan metode untuk meningkatkan pengawasan pelaksanaan sanksi.
  5. Meningkatkan pelaksanaan sanksi melalui cara menggalang kerja sama dengan negara tetangga dari negara yang dikenakan sanksi ekonomi dalam rangka mengefektifkan pelaksanaan sanksi terhadap Somalia; mengirimkan misi khusus ke wilayah negara yang dikenakan sanksi dipimpin ketua Komite Sanksi; meminta perhatian dari negara anggota terkait dengan kewajiban melaksanakan sanksi penerbangan atas kapal yang terdaftar atas nama negara yang dikenakan sanksi ekonomi yang hendak mendarat di wilayahnya; berkonsultasi dengan organisasi regional dan menetapkan cara-cara untuk menegaskan pemberlakuan sanksi; menjadi penghubung dengan negara yang dikenakan sanksi terkait dengan pengeluaran sertifikat rezim resmi untuk kegiatan perdagangan yang sah, membantu negara-negara dalam menelusuri dan membekukan dana terkait dengan sanksi finansial.
  6. Memfasilitasi kerja sama dengan meneruskan laporan dari Panel Ahli, Badan Pengawas dan organ lainnya kepada Dewan Keamanan; menginformasikan Dewan Keamanan atas ketiadaan kerja sama dengan Panel dan Tim Ahli; meninjau laporan mekanisme pengawasan dan memberikan masukan lebih lanjut; bekerja sama dengan Komite Sanksi terkait.
  7. Memperbaiki metode kerja, Komite juga diminta untuk menyebarluaskan dan memutakhirkan pedoman kerja pelaksanaan sanksi; mengarusutamakan prosedur untuk memproses permohonan pemberlakuan sanksi yang dikecualikan; membuat publikasi atas informasi terkait yang dapat diakses oleh media.

8. Mengatur daftar sanksi target dalam melaksanakan tugas ini, Komite Sanksi menetapkan dan memelihara daftar individu atau entiti yang ditetapkan sebagai target sanksi; menetapkan pesawat tertentu yang akan dikenakan sanksi penerbangan; menetapkan poin-poin khusus untuk masuk dan mendarat yang akan dilarang melalui sanksi penerbangan; menetapkan sumber finansial yang tunduk pada sanksi finansial dan memastikan negara-negara
9. Memperoleh informasi mengenai daftar pihak-pihak yang akan dikenakan sanksi ekonomi secara teratur.

Dewan Keamanan juga membentuk kelompok kerja informal. Badan ini merupakan Kelompok Kerja Sanksi yang beranggotakan lima belas negara anggota Dewan Keamanan yang dibentuk pada 2000. Mandat Kelompok Kerja Sanksi adalah mengembangkan rekomendasi umum untuk meningkatkan efektivitas sanksi. Organ tambahan ini menyerahkan laporan rekomendasi kepada Dewan Keamanan pada 2006 mencakup rancangan sanksi, pengawasan dan pemberlakuan dan metode kerja komite serta badan pengawas dan pelapor.<sup>195</sup>

Dewan Keamanan membentuk Badan Ahli yang bekerja dalam jangka waktu pendek tertentu untuk melakukan investigasi pelaksanaan sanksi. Komite Sanksi selanjutnya menyampaikan semua laporan, baik laporan tertulis maupun laporan lisan atas nama Badan Ahli. Beberapa Badan Ahli yang pernah dibentuk adalah pada rezim sanksi Irak, União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita), Sierra Leone, Afghanistan/Taliban/Al Qaeda, Liberia, Somalia, Kongo, Sudan, Cote d'Ivoire. Panel Ahli pertama kali dibentuk oleh Dewan Keamanan melalui Resolusi Dewan Keamanan PBB

---

<sup>195</sup> Jeremy Matam Farrall, *supra* note 157 at 157.

1013 pada 1995 yang bertugas untuk menyelidiki pelanggaran embargo senjata terhadap Militer Pemerintah Rwanda.<sup>196</sup>

Dewan Keamanan juga membentuk badan untuk memonitor pelaksanaan sanksi, walaupun badan ini biasanya dibentuk untuk jangka waktu pendek namun pada praktiknya Badan Pengawas cenderung bekerja lebih lama daripada Tim Ahli yang lain. Badan Pengawas juga menyerahkan laporannya kepada Dewan Keamanan melalui Komite Sanksi di mana ketua Komite Sanksi selanjutnya menyampaikan semua laporan, baik laporan tertulis maupun laporan lisan atas nama Badan Pengawas. Badan Pengawas ini pernah dibentuk juga untuk rezim sanksi Irak, UNITA, Taliban dan Al Qaeda, dan Somalia.<sup>197</sup>

Selain membentuk Komite Sanksi, praktik pembentukan badan-badan tambahan lain seperti Tim Ahli dan Badan Pengawas dipandang lebih variatif karena Dewan Keamanan kadang membentuk sendiri badan-badan ini atau meminta Sekretaris Jenderal membentuknya. Koordinasi antara Dewan Keamanan dan Sekretaris Jenderal juga meliputi pemberian mandat oleh Dewan Keamanan kepada Sekretaris Jenderal dalam hal memonitor pelaksanaan dan melaporkan hasil pelaksanaan sanksi ekonomi terhadap suatu negara. Tugas ini biasanya dilakukan Personal Representative atau Personal Envoy yang ditunjuk oleh Sekretaris Jenderal

---

<sup>196</sup> *Ibid* at 163.

<sup>197</sup> *Ibid* at 174.

Dalam hubungan internal organisasi, Dewan Keamanan dan Majelis Umum memiliki hubungan yang sangat erat dalam hal menangani perdamaian dan masalah keamanan. Majelis merupakan suatu organ pertimbangan yang lebih banyak berjalan melalui rekomendasi-rekomendasi daripada keputusan-keputusan yang mengikat dan ada kalanya dalam beberapa keadaan suatu rekomendasi dapat menciptakan kewajiban langsung bagi para anggotanya.<sup>198</sup> Berdasarkan Bab IV Piagam, Majelis Umum berwenang mempertimbangkan prinsip-prinsip umum kerja sama dalam memelihara perdamaian dan keamanan internasional<sup>199</sup> dan membahas suatu masalah yang berkaitan dengan pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional.<sup>200</sup>

Dalam hal tersebut, terdapat kewenangan politik Majelis Umum sekalipun wewenang ini bersifat pertimbangan atau deliberatif namun melalui ketentuan ini dapat dilihat bahwa fungsi koordinasi antara Majelis Umum dengan Dewan Keamanan adalah mutlak berdasarkan Piagam. Wewenang Majelis Umum seolah-olah tumpang tindih dengan wewenang Dewan Keamanan, namun pada praktiknya Dewan Keamanan dan Majelis Umum bekerja sama dalam menanggapi hal-hal terkait perdamaian dan keamanan internasional.

Dalam beberapa periode, Majelis Umum membuat beberapa rekomendasi dalam bentuk resolusi ditujukan bagi Dewan Keamanan terkait dengan pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional. Beberapa

---

<sup>198</sup> LLD DW BowettQC, *Hukum Organisasi Internasional* (Yogyakarta: Sinar Grafika, 1992) at 55.

<sup>199</sup> Pasal 11 ayat 1 Piagam PBB

<sup>200</sup> Pasal 11 ayat 2 Piagam PBB

rekomendasi terkait dengan ketentuan umum terkait fungsi dan wewenang Dewan Keamanan berdasarkan Piagam PBB dan terkait dengan prinsip-prinsip umum kerja sama dalam pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional. Dalam hal ini, tindakan Majelis Umum dapat dianggap sebagai wewenang membuat rekomendasi *recommendation-making power*. Apabila Dewan Keamanan menginginkan keterlibatan Majelis Umum dalam menangani suatu persoalan, badan itu akan mengeluarkan pokok masalah tersebut dari agendanya. Prosedur seperti ini dilakukan atas masalah Spanyol pada 1946, Yunani pada 1947 dan pengaduan agresi Cina terhadap Korea Selatan pada 1951.<sup>201</sup>

Majelis Umum pernah mengeluarkan Resolution on Uniting for Peace<sup>202</sup> ketika Majelis Umum memperoleh kekuasaan untuk menentukan suatu ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran perdamaian dan tindakan agresi dan dapat mengusulkan tindakan oleh para anggota termasuk penggunaan kekuatan senjata. Kekuasaan ini dilakukan hanya apabila Dewan Keamanan tidak mencapai kata sepakat dan tidak berhasil melaksanakan tanggung jawab utamanya memelihara perdamaian dan keamanan internasional, hal ini semata-mata adalah suatu tuntutan bagi tanggung jawab sekunder. Menurut Mahkamah Internasional, tindakan yang dilakukan oleh Majelis Umum meskipun berada dalam kewenangan Dewan Keamanan bukan

---

<sup>201</sup> Repertoire 15th Supplement (2004-2007) Chapter VI, at 8

<sup>202</sup> Resolusi Majelis Umum 377 (V), Uniting for Peace.

berarti menghalangi Majelis Umum memberikan rekomendasi berdasarkan Pasal 10 dan Pasal 14 Piagam.

Mahkamah tidak secara eksplisit menyatakan bahwa Resolution on Uniting for Peace merupakan suatu pemberian kekuasaan secara hukum kepada Majelis Umum. Secara implisit menyatakan bahwa Majelis Umum sampai seberapa jauh dapat membuat rekomendasi yang tidak mencerminkan tindakan pemaksaan terhadap negara-negara, sehingga resolusi Majelis Umum dapat dibenarkan setidaknya sampai tingkat dimana resolusi menggambarkan suatu operasi pemeliharaan perdamaian yang tidak sama dengan tindakan pemaksaan berdasarkan tujuan dan prinsip organisasi.<sup>203</sup>

Pasal 39 mengharuskan Dewan Keamanan melakukan pengamatan terhadap situasi yang dikhawatirkan mengancam perdamaian dan keamanan internasional. Sebelum memutuskan langkah-langkah berdasarkan Pasal 39, Dewan Keamanan dapat meminta para pihak untuk mematuhi tindakan sementara yang dianggap perlu atau diinginkan sebagaimana ditetapkan di dalam Pasal 40 Piagam yang berbunyi:

*In order to prevent and aggravation of the situation, the Security Council may, before making the recommendation or deciding upon the measures provided for in Article 39, call upon the parties concerned to comply with such provisional measures as it deems necessary or desirable. Such provisional measures shall be without prejudice to the rights, or position of the parties concerned. The Security Council shall duly take account of failure to comply with such provisional measures.*

Ketika tindakan sementara untuk menempuh kesepakatan perdamaian tidak berhasil dan Dewan Keamanan sudah menentukan situasi tersebut

---

<sup>203</sup> D.W. Bowett.Q.C., *supra* note 199 at 63.

termasuk apa yang dinyatakan dalam Pasal 39, maka timbul pertanyaan seperti apa pengaturan dan mekanisme pengambilan keputusan untuk mengambil tindakan yang berdasarkan Pasal 41 dan 42 Piagam PBB. Konstitusi organisasi ini membatasi kekuasaan Dewan Keamanan dalam menghasilkan keputusan, artinya suatu keputusan apapun yang diambil harus selalu berada dalam ruang lingkup kekuasaan organisasi.<sup>204</sup> Ditinjau dari segi umum, proses pengambilan keputusan meliputi kegiatan mengkonsep sebuah keputusan, menetapkan landasan keputusan, hal-hal yang melatarbelakangi pengambilan keputusan, penetapan garis besar keputusan, pengadopsian sebuah keputusan baik melalui konsensus atau pemungutan suara dan pemberlakuannya. Dalam pengambilan keputusan pemberlakukan Resolusi Dewan Keamanan, terdapat usaha untuk menghindari penyalahgunaan kekuatan politik di tubuh Dewan Keamanan sehingga mekanisme ini dirancang dengan sebaik mungkin.

Usaha merancang dengan sebaik mungkin terlihat dengan diterapkannya prinsip-prinsip dasar penegakan hukum. Proses pengambilan keputusan yang melibatkan kekuatan politis harus dilaksanakan secara terbuka atau transparan, konsisten dalam setiap rezim sanksi, memperlakukan setara bagi semua pihak tanpa melihat kekuatan politik mana yang menggerakkannya. Keputusan yang mempengaruhi hak-hak, pemberian hak dan kewajiban pihak-pihak tersebut haruslah dihasilkan tanpa keberpihakan. Prinsip proses hukum harus berpegang pada keadilan dalam konteks ini maksudnya *state and any actor non-state* yang akan menerima tindakan memaksa diberikan kesempatan

---

<sup>204</sup> Schermers & Blokker, *supra* note 22 at 493.

untuk menyatakan pendapat mereka dan khusus untuk individu dianggap tidak bersalah hingga terbukti sebaliknya. Konsekuensi keputusan seperti yang tadi pun harus proporsional dengan kerugian yang ditimbulkannya dan konsisten dengan keseluruhan tujuan yang hendak dicapai.<sup>205</sup>

Ada dua tahapan pendahuluan yang dilakukan oleh Dewan Keamanan dalam memutuskan untuk menjatuhkan sanksi, yaitu:<sup>206</sup>

1. Mencari bukti pelanggaran kewajiban berdasarkan konstitusi atau konvensi lainnya. Bukti dapat diberikan dalam bentuk laporan melalui pemeriksaan atau berdasarkan pengaduan atau petisi;
2. Penentuan oleh organ yang berwenang bahwa telah terjadi suatu pelanggaran.

Setelah terbukti dan ditetapkan bahwa situasi tersebut memenuhi prasyarat yang tercantum dalam Pasal 39 untuk memutuskan tindakan selanjutnya yang berdasarkan Pasal 41 dan 42 harus merujuk pada ketentuan di dalam Pasal 27 Piagam PBB, yang berbunyi:<sup>207</sup>

1. *Each member of the Security Council shall have one vote.*
2. *Decisions of the Security Council on procedural matters shall be made by an affirmative vote of nine members.*
3. *Decisions of the Security Council on all other matters shall be made by an affirmative vote of nine members including concurring votes of the permanent members; provide that, in decision under Chapter VI, and under paragraph 3 of article 52, a party to a dispute shall abstain from voting.*

Resolusi agar dapat diberlakukan dalam mengambil keputusannya harus memenuhi suara bulat dari sembilan negara anggota Dewan Keamanan dan anggota tetap Dewan Keamanan tidak menggunakan hak vetonya. Hak

---

<sup>205</sup> Jeremy Matam Farrall, *supra* note 157 at 41.

<sup>206</sup> D.W. Bowett.Q.C., *supra* note 199 at 189.

<sup>207</sup> Di dalam Resolusi Dewan Keamanan PBB 661 (1990) mengenai situasi terkait invasi Irak atas Kuwait memutuskan untuk mengundang para pihak untuk turut serta dalam pembahasan pertikaian namun tidak memberikan suara dalam proses pengambilan suara

veto di sini tercantum di dalam Pasal 27 ayat 3 yang menetapkan bahwa pengambilan keputusan atas hal-hal yang bersifat substansi atau non-prosedural harus dilakukan dengan suara bulat.<sup>208</sup> Hak veto di sini mempunyai implikasi yang krusial dan problematik yaitu dapat menggugurkan pemberlakuan sebuah keputusan. Hal yang esensial dari mekanisme pengambilan keputusan ini yaitu suatu tindakan pemaksaan berdasarkan Bab VII harus diambil dengan suara bulat artinya tidak ada pertentangan kehendak anggota tetap Dewan Keamanan.

Secara singkat, langkah-langkah Dewan Keamanan dalam mengeluarkan Resolusi adalah sebagai berikut:<sup>209</sup>

1. Inisiatif setiap negara agar Dewan Keamanan mengeluarkan resolusi terhadap negara lain dapat dilakukan dengan mengajukan draf resolusi dalam sebuah pertemuan tidak resmi (*informal meeting*) Dewan Keamanan. Pertemuan tidak resmi ini merupakan sarana untuk mencapai sebuah kesepakatan di luar sidang resmi, sebelum akhirnya dibawa ke sidang resmi Dewan Keamanan.
2. Setelah draf resolusi dipaparkan dalam pertemuan tidak resmi, selanjutnya akan dilakukan perundingan secara individual dalam rangka menyatukan pandangan dan untuk mengetahui siapa yang pro atau kontra dengan draf resolusi yang diajukan.
3. Bila berjalan lancar selanjutnya sidang tidak resmi ini akan menerima dan menyetujui draf resolusi yang sebelumnya menggunakan tinta biru menjadi sebuah draf resolusi resmi Dewan Keamanan yang selanjutnya menggunakan tinta hitam.
4. Draft resolusi resmi yang telah disepakati selanjutnya dibawa ke sidang resmi Dewan Keamanan dan diedarkan kepada semua anggota Dewan Keamanan dan pengambilan suara menjadi agenda selanjutnya.
5. Apabila tidak diperoleh kesepakatan dalam sidang resmi Dewan Keamanan, negara masih dapat meminta sidang resmi Dewan Keamanan melaksanakan pengambilan suara, walaupun dapat diperkirakan adanya veto dari anggota tetap Dewan Keamanan.
6. Sebaliknya apabila sidang resmi Dewan Keamanan menghasilkan kesepakatan atas draf resolusi resmi tersebut, maka draft resolusi resmi

---

<sup>208</sup> Jacques Fomerand, "6 Agent of Change? The United Nations and Development" in *United Nations Confronting Challenges a Glob Soc* (Lynne Rienner Publishers, 2004) 163 at 173.

<sup>209</sup> Sitompul, *supra* note 195 at 63–65.

akhirnya diadopsi secara konsensus atau secara aklamasi. Ada kalanya negara memberikan *explanation of vote* untuk memberikan justifikasi dan menjelaskan latar belakang setuju atau tidak setuju negara atas suara yang diberikan.

Dalam agenda sidang Dewan Keamanan biasanya ada upaya untuk menyempurnakan draf resolusi yang dilakukan secara bersama-sama, negara anggota akan membahas, memberikan masukan dan komentar, dan setelah diskusi dan penyempurnaan selesai dilakukan, draf resolusi akan difinalisasi untuk kemudian diberlakukan.

Keputusan akhir Dewan Keamanan dalam merespon situasi yang dimaksud Pasal 39 adalah resolusi yang didasarkan pada Pasal 41 dan Pasal 42. Ketentuan yang memberikan kewenangan kepada Dewan Keamanan untuk mengambil langkah-langkah non-militer untuk menegakkan perdamaian. ketentuan yang dimaksud adalah Pasal 41 Piagam PBB yang berbunyi sebagai berikut:<sup>210</sup>

*The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.*

Penulis melihat bahwa frasa *not involving not to use armed force* dapat dipahami sebagai suatu jenis sanksi yang tidak menggunakan kekuatan militer sama sekali atau disebut sanksi non-militer, artinya sanksi ini lebih memberikan perlakuan yang menekan dengan tujuan agar negara yang dikenai sanksi kembali menaati kewajiban untuk menjaga perdamaian dan keamanan

---

<sup>210</sup> Pasal 41 Piagam PBB

internasional.<sup>211</sup> Tekanan yang dimaksud berupa upaya yang membuat suatu negara mengalami kerugian di bidang ekonomi, politik, budaya, ilmu pengetahuan, transportasi, diplomatik, dan sebagainya. Sanksi yang paling sering digunakan adalah sanksi ekonomi dan finansial yang bertujuan untuk mempengaruhi negara yang dikenakan sanksi agar mengubah perilaku atau kebijakan yang dianggap tidak sesuai dengan hukum internasional dengan strategi membuat biaya yang dikeluarkan negara untuk melaksanakan tindakan atau kebijakan, lebih besar dibandingkan hasil yang diperoleh.

Sanksi ini diterapkan dengan cara mencegah aliran komoditas atau produk dari dan ke negara yang dikenakan sanksi, membekukan atau mengamankan aset yang dikenai sanksi.<sup>212</sup> Embargo atas ekspor dilakukan untuk melemahkan negara yang dikenakan sanksi dengan menutup aksesnya terhadap suplai komoditas atau produk strategis, sementara embargo atas impor bertujuan untuk menutup akses negara yang dikenakan sanksi atas pertukaran nilai mata uang yang dibutuhkan dalam transaksi internasional, akibatnya negara yang dikenai sanksi tidak lagi memperoleh kebutuhan-kebutuhan strategis sehingga tidak lagi dapat berkutik kecuali menaati keputusan Dewan Keamanan dan hal ini merupakan kesempatan yang baik bagi negara itu untuk menghindari sanksi terakhir yaitu sanksi militer.<sup>213</sup>

---

<sup>211</sup> Elias Davidsson, "Legal boundaries to UN sanctions" (2003) 7:4 Int J Hum Rights 1–50, online: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13642980310001726206>> at 2.

<sup>212</sup> Gary Clyde Hufbauer et al, "Economic Sanctions Reconsidered , 3rd edition" (2007) Peterson Inst at 45.

<sup>213</sup> Almond & Chen, *supra* note 153 at ix.

Sanksi ekonomi dilaksanakan dengan berbagai cara, baik secara sendiri-sendiri (*unilaterally*) maupun bersama-sama (*collectively or multilaterally*).<sup>214</sup> Pemberlakuan sanksi ini berusaha menghindari biaya atas pengerahan kekuatan militer dan dianggap sebagai kebijakan yang lebih memaksa dibandingkan protes diplomatik. Sanksi ekonomi meliputi sanksi ekonomi komprehensif (*comprehensive economic sanction*)<sup>215</sup> yang diberlakukan dengan pengecualian khusus, dan sanksi ekonomi khusus (*particular economic sanction*).<sup>216</sup> Sanksi ekonomi khusus yang pernah diterapkan Dewan Keamanan PBB adalah :

1. Sanksi atas senjata (*arms sanction*);
2. Sanksi atas senjata pemusnah massal (*sanction against weapons of mass destruction*);
3. Sanksi atas minyak (*petroleum sanction*);
4. Sanksi atas asbes, bijih besi, gula, kulit, krom, besi kasar, tembakau, tembaga, daging, dan produk daging (*sanction on asbestos, iron ore, sugar, leather, chrome, pig-iron, tobacco, copper, meat and meat products*);
5. Sanksi atas perdagangan alat pengangkutan : transportasi udara, darat, dan air (*sanction against trade in forms of transport: aircraft, vehicle and watercraft sanction*);
6. Sanksi atas berlian (*diamond sanction*);
7. Sanksi atas bahan-bahan kimia (*chemical sanction*);
8. Sanksi atas kayu (*timber sanction*);
9. Sanksi atas barang-barang mewah (*luxury goods sanction*);

---

<sup>214</sup> *Ibid* at 291.

<sup>215</sup> Jeremy Matam Farrall, *supra* note 157 at 106. Sanksi ekonomi model ini digunakan untuk memperlihatkan pemberlakuan sanksi yang mencoba mempersulit arus semua komoditas dan produk dari dan ke negara yang dikenakan sanksi. Dalam praktiknya, Dewan Keamanan PBB memberlakukan sanksi ekonomi komprehensif sebanyak lima kali yakni terhadap Rhodesia Selatan, Irak, Yugoslavia, Bosnia Serbia dan Haiti

<sup>216</sup> *Ibid*. Dewan Keamanan memberlakukan sanksi ekonomi khusus dalam rezim yang berbeda beda dengan tujuan mencegah arus barang, produk atau komoditas tertentu dari dan ke negara yang dikenakan sanksi.

Sanksi ini jika diberlakukan secara efektif, dirancang dan diterapkan dengan kalkulasi yang cerdas dapat memberikan tekanan yang signifikan, menjadi basis perundingan yang sangat dinamis, dan komitmen untuk mencabut sanksi dapat dijadikan rangsangan untuk mendorong terjadinya konsesi politik dan kerja sama. Sedangkan yang dimaksud dengan sanksi non-ekonomi merupakan langkah-langkah yang bertujuan untuk membatasi negara yang dikenakan sanksi dalam melakukan hubungan dengan dunia luar di dalam kepentingan di luar perdagangan. Dewan Keamanan PBB juga telah memberlakukan beberapa sanksi non-ekonomi seperti:<sup>217</sup>

1. Sanksi diplomatik dan perwakilan (*diplomatic and representative sanction*);
2. Sanksi di bidang transportasi (*transportation sanction*);
3. Sanksi perjalanan (*travel sanction*);
4. Sanksi di bidang penerbangan (*aviation sanction*);
5. Sanksi di bidang olahraga, budaya dan ilmu pengetahuan (*sporting, cultural and scientific sanction*);
6. Sanksi telekomunikasi (*telecommunication sanction*);

Sanksi non-militer merupakan alat penekan karena mengandung unsur penghalang atas kelancaran, kesempatan, dan keuntungan dalam kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh individu, kelompok atau negara terhadap individu, kelompok atau negara lain yang memiliki tujuan mengubah kebijakan politik negara yang dikenakan sanksi. Kebijakan yang hendak diubah dapat bersifat eksternal, seperti menghentikan okupasi ilegal yang dilakukan sebuah negara atas suatu wilayah sebagaimana yang terjadi di Namibia, dan bersifat internal dengan tujuan menghentikan pelanggaran hak asasi manusia seperti

---

<sup>217</sup> *Ibid* at 123.

yang terjadi di Libia dan Suriah, bahkan untuk tujuan mengganti elit politik di suatu negara seperti yang terjadi di Argentina.<sup>218</sup>

Dewan Keamanan pada 1992, melalui rezim sanksi ekonomi mengembargo senjata kepada Somalia. Langkah ini diambil sebagai respons terhadap keadaan di negara tersebut yang telah menyebabkan banyak korban jiwa dan kerusakan material akibat konflik perebutan kekuasaan. Sanksi ini pun tidak membuat keadaan menjadi lebih baik, artinya setelah dikenakan sanksi tidak ada itikad baik untuk menenteramkan dan mengupayakan perdamaian.<sup>219</sup> Contoh lain yaitu, Saat terjadinya pelanggaran HAM berat di Rwanda yakni genosida yang memakan ribuan nyawa orang yang tidak bersalah termasuk wanita dan anak-anak. Situasi ini langsung disambut sanksi ekonomi oleh Dewan Keamanan pada 1994.<sup>220</sup>

Kudeta militer di Sierra Leone yang terjadi pada 1997 sarat dengan tindak kekerasan yang berkelanjutan.<sup>221</sup> Dewan Keamanan pun menjatuhkan sanksi ekonomi meliputi embargo senjata terhadap pihak non-negara dan larangan perjalanan dan melarang semua negara melakukan penjualan dan penyaluran semua jenis senjata ke Sierra Leon kecuali untuk pemerintahnya. Liberia pernah dijatuhkan sanksi untuk mengembalikan perdamaian dan

---

<sup>218</sup> W M Reisman & D L Stevick, "The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes" (1998) *Eur J Int Law* at 87.

<sup>219</sup> Resolusi Dewan Keamanan PBB 733 (1992)

<sup>220</sup> Resolusi Dewan Keamanan PBB 918 (1994). Dewan Keamanan memberlakukan embargo senjata "complete arm embargo."

<sup>221</sup> Resolusi Dewan Keamanan PBB 1132 (1997)

stabilitas.<sup>222</sup> Kongo dijatuhkan sanksi ekonomi meliputi embargo senjata, larangan perjalanan dan pembekuan aset.<sup>223</sup>

Perdebatan dan kritik terhadap sanksi ekonomi komprehensif melahirkan konsep baru yaitu *smart or targeted sanction*<sup>224</sup> atau dapat dibilang sanksi ekonomi bertarget dengan pertimbangan yang lebih bijak. Bertarget di sini dimaksudkan untuk mengurangi dampak negatif. Sanksi ekonomi model ini ditujukan langsung terhadap pembuat kebijakan yang bertanggung jawab dalam menetapkan kebijakan yang tercela dan elit-elit yang memanfaatkan dan mendukung mereka.<sup>225</sup> Elit di sini merupakan elit politik atau elemen tertentu dalam masyarakat termasuk individu, perusahaan, dan organisasi yang tindakannya dapat mengancam dan melanggar perdamaian dan keamanan internasional.

Mekanisme pemberlakuan sanksi bertarget adalah melaksanakan tindakan yang melibatkan sanksi keuangan membekukan dana dan aset keuangan, melarang transaksi dan pembatasan investasi, pembatasan perdagangan atas barang tertentu seperti senjata, berlian, minyak atau jasa, pembatasan perjalanan, pembatasan hubungan diplomatik, dan hubungan kebudayaan dan olahraga serta pembatasan penerbangan.<sup>226</sup>

---

<sup>222</sup> Resolusi Dewan Keamanan PBB 985 (1995). Sanksi ekonomi meliputi embargo senjata, larangan perjalanan dan pembekuan aset

<sup>223</sup> Resolusi Dewan Keamanan PBB 1493 (2003)

<sup>224</sup> Jeremy Matam Farrall, *supra* note 157 at 143.

<sup>225</sup> Targeted Financial Sanction : A Primer. Background Paper for the targeted Financial Sanction Simulation Exercise, Naval War College, Newport, Rhode Island, 2000, at 3

<sup>226</sup> EPU Research Papers, Research Papers, How Non-violent are UN-Embargoes, A Town for Peace, Issue 17/08, at 25

Beberapa alasan sanksi ini mengklaim diri sebagai sanksi yang bijaksana adalah karena sanksi ekonomi bertarget merupakan alternatif koersif dengan dampak tidak menyenangkan paling minim yang tersedia bagi Dewan Keamanan ketika harus mengambil langkah-langkah yang menjadi tanggung jawab dalam Pasal 41 dan Pasal 42. Konsep sanksi ini berfokus terhadap sektor ekonomi yang lebih spesifik seperti keuangan, minyak dan gas, maupun produk-produk khusus. Fokus subjek yang akan dikenakan sanksi sedapat mungkin tanpa harus berdampak bagi rakyat sipil.

Dalam perkembangannya setelah PD II muncul prinsip tanggung jawab pidana individu. Ketentuan ini diajukan di pengadilan perang Nuremberg dan Tokyo. Individu telah dikenai sanksi atas kejahatan internasional. Penjatuhan sanksi terhadap individu mengharuskan Dewan Keamanan untuk menggunakan anggota negaranya sebagai perantara, sehingga negara anggota dihadapkan pada kewajiban menaati resolusi Dewan Keamanan atau kewajiban melindungi hak asasi manusia. Pasal 25 Piagam PBB menyatakan resolusi Dewan Keamanan mengikat negara bukan individu.<sup>227</sup>

Sanksi Dewan Keamanan pertama kali diterapkan kepada individu melalui Resolusi 827 pada 1993 tentang pembentukan International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY). Individu dijatuhi sanksi oleh pengadilan tersebut karena melakukan perbuatan kejahatan perang. Resolusi

---

<sup>227</sup> Aryuni Yuliantiningsih, Wismaningsih Aryuni Yuliantiningsih, Ade Maman Suherman, Noer Indriati, "Perkembangan Sanksi Dewan Keamanan PBB Dari Tahun 1960-2021 (Penjatuhan Sanksi Terhadap Negara Sampai Individu)" (2022) Pros Simp Nas Huk Int, online: <file:///C:/Users/hp/Downloads/Sanksi Individu\_Aryuni dkk.pdf> at 69.

Dewan Keamanan 955 pada 1994 tentang pembentukan International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) yang mengadili kejahatan suku Hutu terhadap Tutsi. Terorisme menjadi kejahatan yang marak saat itu, sehingga Dewan Keamanan mengambil Tindakan dengan menjatuhkan sanksi terhadap pelaku kejahatan terorisme tanpa melalui peradilan. Persoalan mengenai kebijakan ini memunculkan kritik yang menilai bahwa sanksi model ini dapat melanggar hak asasi manusia terhadap individu.<sup>228</sup>

Dewan Keamanan berdasarkan Pasal 39 menjatuhkan sanksi terhadap Taliban, Islamic State of Iraq and Syria (ISIS), Al-Qaeda. Sanksi ini berupa embargo udara dan sanksi keuangan terhadap aset Taliban, tuntutananya adalah penyerahan individu yang bernama Osama bin Laden ke negara ketiga untuk diadili. Taliban tidak menuruti permintaan Dewan Keamanan, akibatnya sanksi yang dijatuhkan terus menguat dengan memerintahkan kepada semua negara untuk membekukan dana aset keuangan Osama bin Laden dan individu yang memiliki hubungan dengannya. Embargo senjata pun digencarkan untuk membatasi pergerakan individu dalam melakukan perjalanan.<sup>229</sup>

Perlu dipahami bahwa masalah legitimasi sanksi terhadap individu ini sebagai bentuk tindakan kontra-terorisme tidak didasarkan pada keputusan badan pengadilan. Mengapa menjadi masalah, karena sistem PBB dalam menjatuhkan sanksi disusun untuk aktor utama hubungan internasional yaitu negara. Sanksi adalah bentuk alat kebijakan, namun sanksi model ini

---

<sup>228</sup> *Ibid* at 75.

<sup>229</sup> *Ibid*.

melanggar hak asasi manusia. Dalam sanksi demikian, hak bergerak dilanggar dengan menerapkan sanksi atas larangan perjalanan. Komite HAM PBB pun menguatkan penelitian ini dengan memberikan pernyataan bahwa pembatasan hak bergerak dalam kasus Nabil Sayadi dan Patricia Vinck tidak perlu dilakukan untuk melindungi keamanan nasional atau ketertiban umum sehingga Belgia melanggar Pasal 12 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). Pengadilan Federal Kanada juga menyatakan bahwa penerapan sanksi larangan perjalanan dari Resolusi Dewan Keamanan 1267 (1999) melanggar Pasal 6 Ayat 1 Hak dan Kebebasan Piagam Kanada.<sup>230</sup>

Hak atas harta benda pun dilanggar akibat penerapan sanksi pembekuan aset. Kasus Yassin Abdullah dan Al-Barakaat. *International Foundation v. Council of the European Union (CEU) dan Commission of the European Communities (CEC)* di depan *Court of Justice of the European Union (CJEU)*, menyatakan bahwa pembatasan hak Yassin Abdullah Kadi atas hartanya tanpa jaminan apapun yang memungkinkan dia untuk menyerahkan kasusnya kepada otoritas yang berwenang merupakan pembatasan yang tidak dapat dibenarkan dan melanggar haknya atas harta benda. Hak atas privasi, kehormatan, dan reputasi dilanggar dengan dipublikasikannya daftar *online* semua nama individu yang ditargetkan yang dapat diakses secara bebas. Cara seperti ini dapat membuat kehidupan pribadi menjadi konsumsi public secara bebas. Argumen bahwa hal ini melanggar hak asasi manusia didukung oleh pernyataan UNHCR bahwa Belgia harus bertanggung jawab atas terbitnya

---

<sup>230</sup> *Ibid* at 76.

nama mereka dalam daftar sanksi di *website* resmi PBB yang berjudul *The Consolidated List Established and Maintained by the 1267 Committee with Respect to Al-Qaida, Usama Bin Laden, and the Taliban and Other Individuals, Groups, Undertakings and Entities Associated with Them.*<sup>231</sup>

Hak lain yang penting adalah hak atas pengadilan yang adil. Individu yang dijatuhi sanksi untuk menempuh prosedur peradilan yang adil. Yassin Abdullah Kadi, salah satu individu yang menjadi korban tidak didengarkannya suatu tuntutan untuk mendapat prosedur pembuktian dalam keterkaitannya dengan aktivitas teroris oleh Peraturan Komisi Eropa. Upaya terhadap pelanggaran hak ini dilakukan oleh beberapa individu yang dikenai sanksi oleh negaranya, mereka mengusulkan peninjauan atas penerapan sanksi kepada pengadilan atau komite nasional, regional, dan internasional. Penerapan sanksi terhadap individu ini memiliki kekuatan hukum dikarenakan PBB memutusnya berdasarkan Bab VII Piagam, sehingga negara anggota menurut ketentuan tersebut wajib untuk menjadi perantara penjatuhan sanksi terhadap individu. Hal ini menimbulkan polemik dua prioritas negara yaitu, memberantas tindakan terorisme internasional dan melindungi hak asasi manusia warga negaranya. Keseimbangan antara dua prioritas ini menjadi suatu hal yang sangat sulit diwujudkan berdasarkan nilai-nilai keadilan.<sup>232</sup>

Kesulitan tersebut terlihat dari konflik antara hak bergerak dengan larangan bepergian. Di satu sisi menurut Pasal 12 ayat 3 ICCPR, hak tersebut

---

<sup>231</sup> *Ibid* at 77.

<sup>232</sup> *Ibid* at 78.

bukan merupakan hak mutlak, sehingga negara anggota PBB dapat membatasi hak individu untuk bergerak guna melindungi keamanan nasional dan ketertiban umum. Di sisi lain tidak diberikannya keadilan dalam proses peradilan yang diterapkan negara anggota PBB membuat pembatasan mengenai hak-hak yang dianggap tidak mutlak menjadi tidak berlaku. Dari pembahasan mengenai sanksi terhadap individu, dapat diambil suatu pandangan bahwa penjatuhan sanksi ini telah melebihi kewenangan Dewan Keamanan yang diatur dalam Piagam PBB dan telah melanggar hukum internasional yaitu prinsip proporsionalitas, prinsip pembatasan, dan perlindungan hak asasi manusia. Hak asasi manusia yang dilanggar adalah hak bergerak, hak kepemilikan, kehormatan, reputasi, dan proses peradilan yang adil, karena dalam menggunakan kewenangannya Dewan Keamanan harus melindungi hak asasi manusia.<sup>233</sup>

Permasalahan lain mengenai sanksi ekonomi dari beberapa kritik para ahli yang mempertanyakan sampai kapan batas waktu sanksi ekonomi berlaku jika seandainya negara yang dikenai sanksi telah melakukan apa yang diperintahkan oleh Dewan Keamanan yang tercantum di dalam Resolusi atau pertanyaan yang lebih mungkin dapat dijawab adalah bagaimana Dewan Keamanan dalam memberlakukan sanksi menetapkan atau mempertimbangkan batas waktu. Ada tiga pola kebijakan dalam pemberlakuan sanksi terkait masalah batasan waktu yaitu, penundaan berlakunya sanksi, membuat batasan

---

<sup>233</sup> *Ibid* at 79.

berlakunya sanksi, dan tidak ada batasan waktu sama sekali sampai Dewan Keamanan mencabutnya.<sup>234</sup>

Dasar pemikiran penundaan berlakunya sanksi adalah untuk menyediakan masa tenggang bagi negara yang akan dikenakan sanksi ekonomi sehingga negara tersebut dapat menghindari pemberlakuan sanksi dengan cara memenuhi kondisi yang menjadi tujuan pemberlakuan sanksi. Usaha ini dapat diartikan sebagai *persuasive action for the state or any subject to change behavior that is inconsistent with efforts to maintain international peace and security*. Apabila sanksi masih tidak berhasil maka penundaannya diarahkan sebagai masa persiapan untuk menjamin nantinya sanksi akan mendapatkan hasil yang efektif.<sup>235</sup>

Dewan Keamanan dalam resolusinya sering juga mencantumkan batas waktu berlakunya sanksi. Kebijakan seperti ini pernah diterapkan kepada beberapa negara yaitu, Eritrea dan Ethiopia yang dikenai sanksi selama dua belas bulan sampai selesai kemudian tidak diperpanjang.<sup>236</sup> Sierra Leon oleh Dewan Keamanan dijatuhkan *diamond sanction* selama delapan belas bulan.<sup>237</sup> Dewan Keamanan melarang menyuplai, menjual, dan mengirim baik langsung maupun tidak langsung ke wilayah Afghanistan yang saat itu dikuasai Taliban.,

---

<sup>234</sup> Jeremy Matam Farrall, *supra* note 157 at 140.

<sup>235</sup> Dewan Keamanan menunda pemberlakuan sanksi ekonomi yang akan diterapkan kepada Libia berdasarkan Resolusi Dewan Keamanan PBB 748 (1992) paragraf 3, Yugoslavia berdasarkan Resolusi Dewan Keamanan PBB 820 (1993) paragraf 10-11, Haiti berdasarkan Resolusi Dewan Keamanan PBB 841 (1993) paragraf 3 dan 4, Sudan berdasarkan Resolusi Dewan Keamanan PBB 1054 (1996) paragraf 2, Afganistan berdasarkan Resolusi Dewan Keamanan PBB 1267 (1999) paragraf 3, Liberia berdasarkan Resolusi Dewan Keamanan PBB 1343 (2001) paragraf 8 dan Cote d'Ivoire berdasarkan Resolusi Dewan Keamanan PBB 1572 (2004) paragraf 19.

<sup>236</sup> Resolusi Dewan Keamanan PBB 1298 (2000)

<sup>237</sup> Resolusi Dewan Keamanan PBB 1306 (2000)

selama dua belas bulan.<sup>238</sup> Liberia dikenakan batas waktu sanksi oleh Dewan Keamanan selama empat belas bulan.<sup>239</sup> Sanksi ekonomi yang dikenakan kepada Republik Demokratik Kongo meliputi larangan menyuplai, menjual, dan mengirim senjata baik langsung maupun tidak langsung, sanksi ini berlaku selama dua belas bulan.<sup>240</sup> Cote d'Ivoire mendapatkan sanksi yang berlaku selama tiga belas bulan.<sup>241</sup>

Selain batas waktu yang harus diperhatikan adalah bagaimana pemberlakuan sanksi berusaha untuk tidak menyasar kebutuhan dasar manusia. Dalam beberapa rezim sanksi ekonomi komprehensif, Dewan Keamanan mengecualikan sanksi atas barang yang meliputi,<sup>242</sup> kelengkapan khusus medis, peralatan belajar dan bahan sekolah, materi publikasi, pembayaran produk yang dikecualikan, penerbangan untuk perobatan darurat, semua penerbangan untuk perjalanan ibadah, telekomunikasi, jasa pos, jasa bantuan hukum dan jasa untuk tujuan kemanusiaan, peralatan non-militer, baju pelindung termasuk jaket anti peluru, petroleum, dan produk minyak bumi. Dewan Keamanan bersama Komite Sanksi menetapkan kelas barang yang dikecualikan antara lain material dan suplai yang penting bagi masyarakat serta komoditas dan produk yang penting bagi bantuan kemanusiaan.

Pengecualian bagi kemanusiaan dilaksanakan dengan menetapkan daftar barang dan kelas barang yang dikecualikan setelah disetujui oleh Komite

---

<sup>238</sup> Resolusi Dewan Keamanan PBB 1333 (2000)

<sup>239</sup> Resolusi Dewan Keamanan PBB 1343 (2001)

<sup>240</sup> Resolusi Dewan Keamanan PBB 1493 (2003)

<sup>241</sup> Resolusi Dewan Keamanan PBB 1572 (2004)

<sup>242</sup> Vera Gowlland-Debbas, *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study* (2004).

Sanksi terkait. Selanjutnya Dewan Keamanan juga mengecualikan aktivitas pembelian barang-barang kemanusiaan, pembiayaan pensiun, pengadaan pelayanan dasar, pembayaran atas dasar kebutuhan kemanusiaan dan pengeluaran pribadi “dasar” atau “luar biasa” individu yang dikenakan sanksi. Dewan Keamanan menyatakan dukungan melalui Presidential Note bahwa makanan, farmasi, suplai medis, barang pertanian dasar dan peralatan medis harus dikecualikan dari rezim sanksi apapun. Hal ini ditindaklanjuti dengan pembuatan daftar barang-barang yang dikecualikan, memberikan akses bagi masyarakat dan menyediakan prosedur dalam membiayai impor bagi kemanusiaan.<sup>243</sup>

Di akhir rezim sanksi komprehensif Irak, Dewan Keamanan memperbaharui proses pengecualian. Pada 2000 Dewan Keamanan mengadopsi Good Review List (GRL) yang memuat daftar lengkap atas barang dengan penggunaan ganda yang dapat dipasok ke Irak setelah memperoleh persetujuan dari United Nations Monitoring Verification and Inspection Commission (UNMOVIC) dan the International Atomic Energy Agency (IAEA). Menyusul diperkenalkannya proses GRL, pengecualian barang dan komoditas ke Irak di bawah Oil-for-Food Programme semakin lancar.<sup>244</sup>

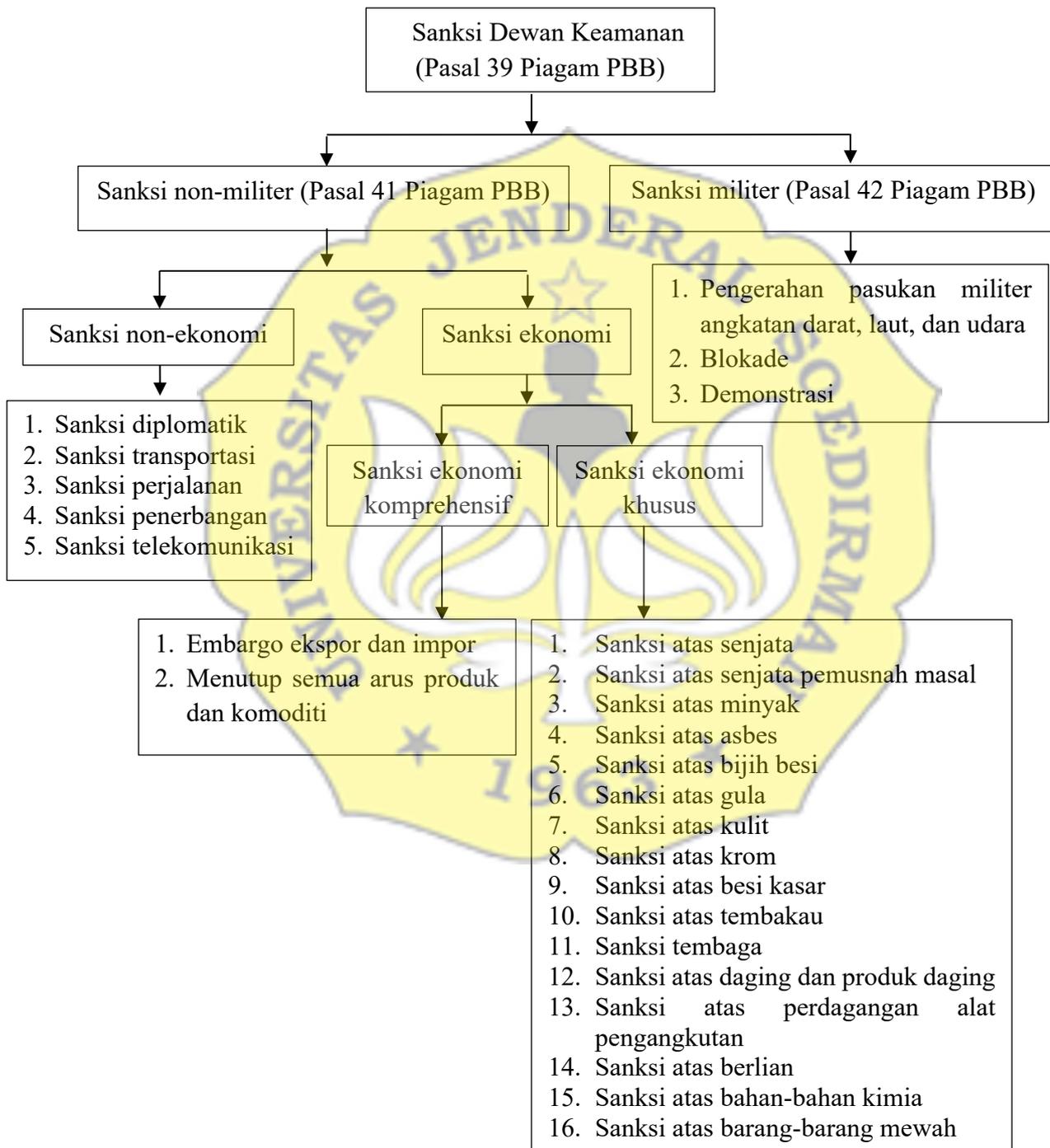
---

<sup>243</sup> Jeremy Matam Farrall, *supra* note 157 at 142.

<sup>244</sup> GRL diadopsi melalui Resolusi Dewan Keamanan PBB 1409 (2002) paragraf 2 dan Resolusi Dewan Keamanan PBB 1454 (2002) paragraf 1.

Dari semua sanksi yang pernah diberlakukan Dewan Keamanan, maka dapat diklasifikasikan dalam bentuk bagan, sebagai berikut:

**Bagan Pengaturan dan Bentuk-bentuk Sanksi Dewan Keamanan.**



Apa yang sudah dibahas di atas merupakan tindakan Dewan Keamanan berdasarkan kewenangan yang ditentukan di dalam Pasal 41. Dari keadaan ini timbul pertanyaan, bagaimana jika keadaan bertambah buruk dan semakin tidak damai dan aman walaupun Dewan Keamanan sudah melaksanakan tindakan-tindakan berdasarkan Pasal 41. Dewan Keamanan dapat melakukan langkah-langkah selanjutnya berdasarkan Pasal 42 yang berbunyi:

*Should the Security Council consider that the measures provided in Article 41 would be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or to restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations.*

Untuk memahami Pasal 42 dan Pasal 43, harus dilihat sebagai satu kesatuan, karena kedua pasal ini memiliki hubungan kausalitas. Pasal 43 tersebut berbunyi:

*All members of the United Nations... undertake to make available to the Security Council, on its call and in accordance with a special agreement or agreements, armed forces, assistance and facilities, including rights of passage, necessary for the purpose of maintaining international peace and security...The agreement or agreements shall be negotiated as soon as possible on the initiative of the Security Council. They shall be concluded between the Security Council and members...*

Sanksi militer menurut Pasal 42 ini memberikan kewenangan kepada Dewan Keamanan untuk menggunakan kekuatan pasukan militer angkatan darat, laut, dan udara yang diperlukan untuk mempertahankan perdamaian dan keamanan internasional. Hubungan kausalitas<sup>245</sup> yang dimaksud adalah pada

---

<sup>245</sup> Kausalitas adalah prinsip yang tidak dapat ditolak keberadaannya, karena hanya melalui berlakunya prinsip ini kepastian maujud atau eksistensi segala sesuatu dapat terjamin. Tanpa berlakunya prinsip kausalitas maka proses sejarah menjadi sesuatu yang tidak dapat dipahami, tidak dapat diprediksikan dan sekaligus juga segenap perencanaan dan program sosial menjadi tidak ada artinya. Tanpa berlakunya prinsip ini juga mengakibatkan kajian intelektual tidak mungkin dijalankan atas sejarah karena itu prinsip kausalitas ini harus diterima keberadaannya secara apriori,

Pasal 43 ini ditetapkan suatu kewajiban kepada seluruh anggota PBB untuk menyediakan bagi Dewan Keamanan, apabila diminta, sesuai dengan suatu persetujuan atau persetujuan-persetujuan khusus, suatu angkatan bersenjata, bantuan-bantuan dan fasilitas-fasilitas termasuk hak-hak lalu lintas yang diperlukan untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional. Persetujuan-persetujuan yang disebut dalam Pasal 43 harus dirundingkan, atas inisiatif Dewan Keamanan, antara anggota PBB dengan Dewan Keamanan.

Agar PBB dapat melakukan tindakan militer yang cepat, negara-negara anggota harus menyiapkan kontingen angkatan udara nasional untuk digunakan dalam operasi penegakan internasional gabungan.<sup>246</sup> Komite Staf Militer (*Military Staff Committee*), yang terdiri atas kepala Staf dari anggota tetap Dewan Keamanan, bertanggung jawab untuk memberikan arahan strategis terhadap setiap angkatan bersenjata yang ditempatkan di bawah komando dan kendali PBB.<sup>247</sup> Inilah yang disebut sebagai sistem keamanan kolektif. Pada kenyataannya, sistem ini tidak pernah terlaksana dalam praktik, dan sampai saat ini tidak pernah dibuat suatu perjanjian untuk penyiapan pasukan siaga (*stand by forces*) seperti yang ditentukan dalam Pasal 43 Piagam PBB.

---

karena dari sanalah kegiatan intelektual dan pembangunan sosial dimungkinkan. Lihat di John F Miller III, "The Principle of Causality" (1971) 2:1 Southwest J Philos 73-82, online: <[http://www.pdcnet.org/oom/service?url\\_ver=Z39.88-2004&rft\\_val\\_fmt=&rft.imuse\\_id=swjphil\\_1971\\_0002\\_0001\\_0073\\_0082&svc\\_id=info:www.pdcnet.org/collection](http://www.pdcnet.org/oom/service?url_ver=Z39.88-2004&rft_val_fmt=&rft.imuse_id=swjphil_1971_0002_0001_0073_0082&svc_id=info:www.pdcnet.org/collection)> at 73.

<sup>246</sup> Pasal 45 Piagam PBB

<sup>247</sup> Pasal 47 ayat (3) Piagam PBB.

Pelaksanaan sanksi militer yang ditegakkan dengan cara-cara kekerasan bersenjata harus dilakukan melalui tahap-tahap sebagai berikut.<sup>248</sup>

1. Dewan Keamanan harus mengadakan persetujuan khusus (*special agreement*) dengan negara-negara anggota mengenai penyediaan pasukan dalam rangka menjalankan operasi-operasi pengerahan pasukan militer. Persetujuan semacam itu haruslah diratifikasi terlebih dahulu oleh negara-negara anggota melalui proses konstitusi nasional masing-masing. Tanpa adanya persetujuan khusus tersebut tidak mungkin operasi-operasi militer itu dapat dilaksanakan (*Until those agreements had been concluded and entered into force, the Security Council would be unable to fulfil the responsibilities as the enforcement agency of the United Nations and that provisions of the Chapter VII of the Charter relating to military enforcement measures would remain inoperative*).
2. Pembentukan Komite Staf Militer (Military Staff Committee) yang terdiri dari Kepala-Kepala Staf Angkatan Perang dari kelima negara anggota tetap Dewan Keamanan yang tugasnya adalah untuk memberi saran kepada Dewan Keamanan terhadap setiap tindakan atau aksi militer yang akan dilancarkan yang berupa petunjuk strategis (*strategic direction*). Aksi-aksi militer tersebut tidak dapat dilakukan oleh Dewan Keamanan sendiri khususnya negara anggota tetap Dewan Keamanan tanpa adanya rekomendasi dari Komite Staf Militer tersebut.

---

<sup>248</sup> Sumaryo Suryokusumo, *supra* note 87 at 4.

3. Dalam menjatuhkan sanksi militer dibutuhkan kebijakan yang merancang dan menetapkan anggaran tambahan (*extra budget*) di luar anggaran PBB yang sudah ada untuk membiayai operasi-operasi militer tersebut. Dewan Keamanan dapat meminta kepada Majelis Umum untuk mengadakan Sidang Khusus Darurat apabila Majelis Umum PBB tidak di dalam waktu persidangannya. Bagaimanapun juga biaya semacam ini dibentuk dalam rangka melakukan sanksi militer (*re-enforcement forces*) akan ditanggung bersama oleh semua anggota PBB.

Dewan Keamanan tidak dapat memerintahkan sebuah negara untuk mengambil bagian dalam tindakan militer dengan cara yang sama Dewan Keamanan dapat memerintahkan sebuah negara untuk mengambil bagian dalam tindakan non-bersenjata. Hal ini dikarenakan sebuah negara tidak berkewajiban/terikat untuk mengambil bagian dalam operasi militer berdasarkan Pasal 42 kecuali negara itu telah menandatangani sebuah *special agreement* berdasarkan Pasal 43, akan tetapi Dewan Keamanan dapat membenarkan/mengesahkan sebuah negara untuk menggunakan kekuatan bersenjata jika syarat-syarat dalam Pasal 39 dan 42 tercapai.

Dalam penggunaan senjata oleh Dewan Keamanan PBB ada batasan-batasan yang diatur dalam Piagam PBB yaitu pada Pasal 2 ayat 4. Namun terdapat pengecualian apabila tindakan Dewan Keamanan PBB tersebut didasarkan pada Bab VII Piagam atau bela diri individu/kolektif yang diatur pada Pasal 51 Piagam PBB. Dalam Pasal 42 juga tidak dijelaskan secara detail

mengenai apa saja tindakan yang merupakan tindakan kekerasan (*use of force*) yang diperbolehkan. Ada Frasa di dalam Pasal 42 yang menimbulkan kebingungan yaitu *as may be necessary* dan *other operations*, artinya tindakan yang diambil dalam penggunaan kekerasan ketika menjatuhkan sanksi tidak ditentukan terlebih dahulu tindakan seperti apa yang akan diambil secara lebih spesifik.<sup>249</sup>

Kalimat yang sering dicantumkan oleh Dewan Keamanan disaat mengeluarkan resolusi-resolusinya yaitu, *By any means necessary to protect the civilians*. Apa yang dimaksud melindungi masyarakat sipil, apa tindakan yang boleh dilakukan dan tidak boleh, perbedaan objek serangan seperti apa yang harus diperhatikan. Hal-hal seperti ini tidak dijabarkan dalam kalimat tersebut. Artinya kebijakan sanksi militer tidak dilakukan dengan pertimbangan keefektifan, ketepatan target sanksi, dan usaha untuk mengurangi penderitaan yang berlebihan. Pada beberapa resolusi, mandat yang diberikan adalah untuk menggunakan kekuatan senjata dalam melindungi warga sipil ataupun personel PBB lainnya. Selain itu ada juga yang memberikan mandat untuk menjaga gedung pemerintahan ataupun menjaga pergerakan warga sipil. Hal ini dilakukan agar penggunaan senjata tersebut tetap sesuai dengan tujuan PBB yaitu untuk menjaga perdamaian dan keamanan internasional.<sup>250</sup>

---

<sup>249</sup> *Ibid* at 79.

<sup>250</sup> *Ibid* at 80.

Penggunaan kekuatan hanya dapat dilakukan apabila telah terjadi ancaman terhadap perdamaian, atau pelanggaran terhadap perdamaian, atau tindakan agresi yang memberikan yurisdiksi kepada Dewan Keamanan PBB setelah tindakan-tindakan di Pasal 41 telah dilakukan namun keadaan masih terus akan menimbulkan konflik yang berkelanjutan. Penggunaan kekuatan ini pun dilakukan untuk melindungi warga sipil dan mengakhiri terjadinya kejahatan internasional yang terjadi di wilayah konflik. Hal yang terpenting adalah bahwa penggunaan kekuatan bersenjata dapat dilakukan apabila mendapatkan serangan, bukan merupakan serangan pendahuluan.<sup>251</sup>

#### **B. Penerapan Sanksi Militer Dewan Keamanan kepada Irak pada 1990 menurut Hukum Internasional**

Perlu dipahami bahwa penelitian ini tidak bermaksud membangun argumen bahwa Irak sebenarnya tidak layak untuk dimintai pertanggungjawaban hukum. Dalam praktiknya tindakan-tindakan instruktif diperlukan untuk memperbaiki berbagai tindakan Irak yang melanggar hukum internasional yaitu, agresinya terhadap Kuwait, Arab Saudi, Israel, dan Iran.<sup>252</sup> Pelanggaran yang nyata terhadap Non-Proliferation Treaty and the Treaties Against Chemical Weapons. Perlakuannya terhadap diplomat dan warga asing sebagai sandera, pembantaian terhadap kelompok-kelompok pemrotes dari warga negaranya sendiri, dan penggunaan senjata teror dan memanfaatkan gerakan terorisme. Tindakan Irak tersebut mungkin saja dianggap "cukup

---

<sup>251</sup> Dixon, McCorquodale & Williams, *supra* note 41 at 158.

<sup>252</sup> Williamson Murray & Kevin Woods, *The Iran–Iraq War* (Cambridge University Press, 2014).

perlu" untuk membuat Pasukan Sekutu akhirnya menduduki Irak untuk sementara waktu, dan Gubernur Sekutu mengawasi penghancuran kapasitas nuklir Irak, persediaan senjata kimia dan biologi, dan potensinya untuk memproduksi lebih banyak lagi.<sup>253</sup>

Dikarenakan fokus penelitian ini tentang respon Dewan Keamanan terhadap invasi Irak atas Kuwait, terlebih dahulu perlu membahas lahirnya tanggung jawab negara akibat invasi Irak atas Kuwait. Dari keempat syarat munculnya tanggung jawab negara menurut Malcolm N. Shaw,<sup>254</sup> penulis dapat berpendapat bahwa Irak bertanggung jawab secara hukum internasional terhadap Kuwait, karena Irak dan Kuwait terikat kewajiban internasional yang bersumber dari Piagam PBB dan Perjanjian Kerja sama Pertahanan dan Ekonomi Liga Arab. Irak melanggar kewajiban internasional dengan menyerang Kuwait, merebut sumber minyak Kuwait, dan mengganti sistem pemerintahan Kuwait. Kerugian yang Kuwait derita sudah jelas dari rusaknya infrastruktur Kuwait, maka penulis menyatakan bahwa Irak secara hukum internasional bertanggung jawab terhadap Kuwait.

Kekuasaan Dewan Keamanan PBB dalam menjatuhkan sanksi mengikat kepada negara anggota dan negara anggota wajib untuk menaatinya. Irak bergabung menjadi negara anggota PBB pada 1945, oleh karena itu Dewan Keamanan berwenang menjatuhkan sanksi kepada Irak. Konstruksi ini cukup untuk sampai pada pemahaman bahwa secara sekilas Dewan Keamanan

---

<sup>253</sup> Burns H Weston, "Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy" (1991) 85:3 Am J Int Law 516–535 at 516.

<sup>254</sup> Huala Adolf, *supra* note 15 at 199.

menggunakan kewenangan tersebut tidak bertentangan dengan Piagam PBB, namun pada bab ini akan dibahas lebih detail mengenai munculnya permasalahan yang serius untuk dikaji dalam hal pelaksanaan sanksi militer terhadap Irak. Untuk mengantarkan kepada pembahasan tersebut, penulis akan menelisik sejarah Irak masa lalu yang mengawali penjelasan latar belakang konflik antara Irak dengan Kuwait.<sup>255</sup> Penelusuran yang penulis lakukan hanya terbatas sejak zaman Kesultanan Ottoman. Pada saat itu, Kuwait adalah bagian dari Basrah yang merupakan salah satu provinsi Irak di bawah kekuasaan Sultan Ottoman. Fakta historis ini menjadi dasar dalam sikap keras Irak yang menilai bahwa Kuwait tidak bisa dilepaskan dari wilayah kekuasaan Irak.<sup>256</sup>

Perselisihan antara dua negara tersebut masih terus berlanjut dan puncak perselisihan antara kedua negara itu terjadi ketika Saddam Hussein menjadi Presiden Republik Irak. Irak yang mengalami kehancuran ekonomi dan infrastrukturnya sebagai akibat perang membela kekuatan politik islam sunni melawan kekuatan politik islam syiah yaitu, Iran. Dampak kerugian dari perang ini sangat membutuhkan dana yang sangat besar untuk memperbaiki segala kerusakan infrastruktur dan kesehatan ekonomi negara.<sup>257</sup> Untuk itu Irak meminta bantuan kepada Arab Saudi dan Kuwait, namun permintaan Irak itu ditolak. Penolakan ini membuat Irak melakukan cara lain untuk

---

<sup>255</sup> Charles Tripp, *A History Of Iraq* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007) at 8.

<sup>256</sup> Con Coughlin, *Saddam - His Rise and Fall* (New York: Ecco-Harper Perennial, 2002) at 248.

<sup>257</sup> Thabit AJAbdullah, *A Short History of Iraq* (Essex: Pearson Education Ltd, 2003) at 192.

memperoleh dana tersebut dengan menuduh Kuwait telah mencuri minyak Irak di ladang minyak Ratga dan Rumailah, untuk itu Irak menuntut agar Kuwait memberikan ganti rugi dan kompensasi dari ladang minyaknya yang diambil secara *ilegal* oleh Kuwait. Tuntutan Irak itu diikuti dengan ancaman kekerasan, namun tuntutan itu pun ditolak oleh Kuwait.

Kondisi ekonomi Irak dan penolakan Kuwait menjadi salah satu pendorong invasi Irak terhadap Kuwait.<sup>258</sup> Selain itu, Ambisi Saddam Hussein untuk menjadi Pemimpin Bangsa Arab juga mendorong terjadinya invasi Irak. Disamping itu, untuk mempertahankan dan memelihara kepentingan nasional Irak,<sup>259</sup> Saddam Hussein berupaya mencari cara untuk mempersatukan bangsanya.<sup>260</sup> Cara yang ditempuhnya adalah melancarkan invasi militer terhadap Kuwait dalam upaya membangkitkan rasa nasionalisme serta meningkatkan persatuan dan kesatuan bangsanya. Sebenarnya cara ini adalah strategi politik klasik yaitu, Saddam mencoba membangun narasi bahwa Kuwait adalah musuh bersama bangsa Irak. Dengan begitu, Invasi Irak atas Kuwait merupakan akumulasi kemarahan, watak memimpin yang penuh kekerasan dari Saddam Hussein, dan kombinasi latar belakang sejarah, latar belakang ekonomi, ambisi Saddam Hussein dan kepentingan nasional Irak

---

<sup>258</sup> Eman Ibrahim, "Saddam Hussein: The Politics of Revenge, Said K. Aburish" (2000) 9:1 *Dig Middle East Stud* 77–80, online: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1949-3606.2000.tb01077.x>> at 79.

<sup>259</sup> John Simpson, *The Wars Against Saddam - Taking the Hard Road to Baghdad* (London: Pan MacMillan, 2003), 116.

<sup>260</sup> Said KAburish, *Saddam Hussein – The Politics of Revenge* (New York-London: Bloomsbury, 2000) at 91.

itulah yang merupakan faktor-faktor pendorong terjadinya invasi Irak terhadap Kuwait.<sup>261</sup>

Lantas mengapa Saddam Hussein begitu berani menginvasi Kuwait. Pertanyaan ini bisa dijawab dengan melihat kiprah PBB sebelum invasi ini, kepercayaan Saddam Hussein sangat kuat untuk mengabaikan hukum internasional dengan aman, karena ia menemukan sangat sedikit sekali bukti bahwa PBB melindungi kedaulatan negara anggotanya. Saddam melihat sejarah yang memperlihatkan bahwa perilaku negara-negara cenderung tidak tunduk pada rezim hukum internasional. Salah satu bukti paling kuat adalah PBB diam saja ketika Saddam melancarkan serangan militer ke Iran. Ironisnya Amerika Serikat dan Arab Saudi membantu Irak dalam Perang Sewindu tersebut. Dari pertimbangan ini Saddam memperhitungkan bahwa invasinya ke Kuwait tidak akan mendapat halangan.<sup>262</sup>

Akhirnya pada jam 01.00 dini hari waktu Irak 2 Agustus 1990 lebih dari seratus ribu tentara Irak yang diperkuat dengan hampir dua ribu Tank menyerbu Kuwait. Perencanaan dan pengendalian invasi militer yang sangat baik dan efektif. Pasukan Garda Republik bersama-sama Divisi Pasukan Khusus menyerbu dan berhasil menduduki Kota Kuwait tanpa ada perlawanan yang berarti. Helikopter serbu mendaratkan pasukan Irak di seluruh wilayah Kuwait. Dalam waktu 24 jam seluruh wilayah Kuwait dapat diduduki dan dikuasai. Emir Kuwait Syeikh Jaber Al-Sabah dan keluarganya berhasil

---

<sup>261</sup> Melvyn P. Leffler, "Saddam Hussein," in *Confronting Saddam Hussein* (Oxford University Press New York, 2023), 61, doi:10.1093/oso/9780197610770.003.0001.

<sup>262</sup> Kahn, *supra* note 9 at 428.

melarikan diri ke Arab Saudi dan disusul oleh hampir 300.000 orang Kuwait yang mengungsi ke Arab Saudi. Selanjutnya Irak membentuk Pemerintahan Provinsi Kuwait untuk menyiapkan alasan bahwa Irak telah diundang oleh rakyat Kuwait untuk mempertahankan revolusi Kuwait untuk melawan Keluarga Emir Kuwait.<sup>263</sup>

Dalam beberapa hari berikutnya Irak mengumumkan bahwa Irak telah menganeksasi Kuwait dan menyatakan bahwa Kuwait telah kembali menjadi Provinsi ke-19 Republik Irak.<sup>264</sup> Berdasarkan definisi Agresi dalam Pasal 1 Resolusi Majelis Umum PBB pada April 1974, agresi adalah penggunaan pasukan bersenjata oleh suatu negara terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah atau kemerdekaan politik dari negara lain. Keberhasilan Saddam merebut Kuwait menjadi provinsi ke-19 Irak menunjukkan Irak telah melakukan tindakan agresi terhadap Kuwait.

Irak telah menaklukkan Kuwait dan menjadikan wilayah Kuwait sebagai wilayah pemerintahan Irak tanpa persetujuan dari Kuwait, maka tindakan ini tidak hanya melanggar Pasal 2 ayat 4 Piagam PBB, namun melanggar juga Pakta Briand Kellog 1928 yang melarang perang sebagai instrumen suatu negara. Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (Declaration on Friendly Relations) 1970, paragraf 10 memberikan pernyataan bahwa tindakan Irak

---

<sup>263</sup> Charles Tripp, *supra* note 256 at 243.

<sup>264</sup> L Carl Brown & Charles Tripp, "A History of Iraq" (2001) 80:3 Foreign Aff 146, online: <<https://www.jstor.org/stable/10.2307/20050202?origin=crossref>> at 124.

yang tidak dapat dibenarkan yaitu, *The territory of State shall not be the object of military occupation resulting from the use in force.* Putusan Pengadilan Nuremberg dapat dijadikan sumber hukum untuk menyatakan bahwa tindakan Irak adalah salah. Putusan ini berisi penetapan yang melarang penggunaan senjata, kekerasan, atau militer terhadap wilayah lain dengan tujuan untuk menaklukkannya. Dari ketentuan tersebut dapat dinyatakan bahwa tindakan Irak terhadap Kuwait adalah pelanggaran terhadap hukum internasional.

Pelanggaran terhadap perdamaian internasional ini dengan cepat mendapat respon oleh dunia internasional. Beberapa jam setelah Irak menginvasi Kuwait, seluruh anggota tetap dan tidak tetap Dewan Keamanan mengadakan sidang darurat di markas besarnya di New York dengan agenda pemungutan suara terkait keputusan yang harus diambil dalam menangani invasi Irak atas Kuwait. Hasil pemungutan suara empat belas lawan nol, sedangkan Kuba dan Yaman abstain.<sup>265</sup> Dewan Keamanan PBB bertindak berdasarkan Pasal 39 PBB mengeluarkan Resolusi 660 yang menyatakan aneksasi Irak atas Kuwait merupakan pelanggaran terhadap Pasal 2 ayat 4 Piagam PBB. Pasal ini memerintahkan kepada *all members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.*

Bagaimana tidak melanggar, dengan direbutnya kekuasaan politik Kuwait, menggantinya sebagai Provinsi ke-19 Irak tindakan ini termasuk

---

<sup>265</sup> John Simpson, *supra* note 260 at 133.

sebagai *against the territorial integrity or political independence*. Ditambah Saddam Hussein mengangkat keponakannya sendiri Ali Hassan al-Majid untuk menjadi Gubernur Kuwait.<sup>266</sup> Akibatnya Emir Kuwait tidak lagi memiliki kedaulatan, dalam arti tidak lagi mempunyai kekuasaan yang paling tinggi dalam batas wilayahnya untuk mengatur sistem pemerintahan. Fakta ini semakin menguatkan analisa bahwa invasi Irak melanggar Pasal 2 ayat 4 Piagam PBB.

Selain itu Resolusi 660 tahun 1990 meminta penarikan mundur pasukan Irak dari Kuwait secepatnya dan tanpa syarat, sehingga melalui resolusi ini Dewan Keamanan menetapkan tindakan Irak sebagai pelanggaran perdamaian internasional.<sup>267</sup> Keputusan Saddam Hussein menginvasi Kuwait bertentangan dengan Pasal 4 Resolusi 3314 (XXIX) 14 Desember 1974, ketentuan ini tidak membenarkan pertimbangan apapun dalam tindakan invasi, dengan begitu argumen Saddam Hussein yang membenarkan invasi Irak dilakukan karena Emir Kuwait sudah mengkhianati Irak dan bertindak arogan ketika Irak meminta bantuan ekonomi kepada Kuwait, tidak dapat dibenarkan menurut aturan tersebut.<sup>268</sup>

Menghadapi Resolusi 660 itu, Saddam Hussein mengatakan keinginannya kepada Raja Hussein dari Yordania bahwa dia menjamin akan menarik pasukannya dari Kuwait apabila Liga Arab tidak mengecam tindakan invasinya namun Pada pertemuan darurat para Menteri luar negeri Arab di

---

<sup>266</sup> Con Coughlin, *supra* note 257 at 257.

<sup>267</sup> Resolution 660, 1990.

<sup>268</sup> Dilip Hiro, *Iraq-In the Eye of the Storm* (New York: Thunder's Mouth Press, 2002) at

Kairo pada 5 Agustus 1990, Presiden Mesir Hosni Mubarak menyatakan secara terbuka meminta Irak harus segera keluar dari Kuwait tanpa syarat. Hal itu membuat Saddam Hussein pada posisi yang terjepit dan tetap pada pendiriannya bahwa Kuwait adalah bagian dan salah satu Provinsi dari Irak.

Irak tidak mau mematuhi Resolusi 660 Dewan Keamanan PBB, sehingga pada 6 Agustus 1990 Dewan Keamanan PBB berdasarkan Pasal 41 mengeluarkan Resolusi 661 tahun 1990 yang berisi pemberian embargo ekonomi dan perdagangan terhadap Irak kecuali untuk kebutuhan suplai medis dan bahan makanan untuk kemanusiaan. Resolusi 661 itu juga berisi pembentukan Komite Sanksi Khusus untuk memantau pelaksanaan embargo.<sup>269</sup> Embargo yang diberikan oleh PBB dimaksudkan untuk membuat Irak kesulitan untuk memasok kebutuhan perang. Adanya sanksi ekonomi yang diberikan oleh PBB kepada Irak diharapkan dapat menghentikan invasi yang dilakukan Irak terhadap Kuwait. Harapan tersebut dikuatkan dengan melemahnya perekonomian Irak ketika sanksi ekonomi dari PBB dilaksanakan namun, embargo yang diberikan PBB tampaknya tidak berpengaruh terhadap pendirian Irak. Irak tetap saja tidak mau mematuhi resolusi PBB sehingga Irak terus melakukan invasi terhadap Kuwait. Resolusi 661 tampaknya tidak membuat Irak untuk segera meninggalkan Kuwait.

Sanksi ekonomi komprehensif yang diberlakukan terhadap Irak menurut Muller and Muller merupakan tragedi kemanusiaan, karena sanksi ekonomi yang seharusnya menjadi alternatif untuk menarik diri dari

---

<sup>269</sup> *Resolution 661, 1990.*

penggunaan senjata, malah berkontribusi pada kematian rakyat Irak, ia menyatakan bahwa *no one knows with any precision how many Iraqi civilians have died as a result (of the sanction), but various agencies of the United Nations... have estimated that they have contributed to hundreds of thousands of death.*<sup>270</sup> Sanksi ekonomi terhadap Irak dikritik karena dampaknya bagi rakyat sipil yang menyebabkan kekurangan makanan dan obat-obatan, konsekuensi diperparah dengan kerusakan infrastruktur yang tidak segera diperbaiki, sementara itu rakyat Irak juga mengalami masalah kesehatan dan nutrisi serta penyakit kronis. Laporan International Committee of the Red Cross (ICRC) 1999 menyebutkan sanksi ekonomi Irak berdampak nyata bagi rakyat Irak di mana pendapatan masyarakat yang hanya sebesar dua dolar AS per bulannya sehingga memaksa rakyat sipil harus menjual barang-barangnya untuk bertahan hidup, mulai dari mobil hingga perabot rumah tangga sementara itu anak-anak semakin sulit untuk mendapatkan pendidikan yang selayaknya karena kondisi sekolah yang tidak layak.<sup>271</sup> Fakta ini menunjukkan bahwa sanksi ekonomi berjalan tidak efektif dan hanya menimbulkan penderitaan bagi rakyat sipil Irak.

Melihat Irak tidak segera menarik pasukannya dari Kuwait, akhirnya Dewan Keamanan PBB kembali mengeluarkan Resolusi 662 tahun 1990 yang isinya berupa penegasan kembali supaya Irak segera meninggalkan Kuwait. Adanya Resolusi 662 Dewan Keamanan PBB menjadi bukti upaya

---

<sup>270</sup> M E O'Connell, "Debating the Law of Sanctions" (2002) 13:1 Eur J Int Law 63–79 at 69.

<sup>271</sup> Iraq: 1989-1999, a decade of sanctions, <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/report/57jqap.htm>, di akses pada 28 Januari 2024

penyelesaian penyerangan Irak ke Kuwait secara damai. PBB masih menjalankan tujuannya untuk turut serta menjaga perdamaian dan keamanan dunia.<sup>272</sup> Konflik Irak dan Kuwait akan membawa dampak bagi sekitarnya. Salah satunya bagi para warga negara asing yang di Irak maupun di Kuwait. Warga negara asing dapat saja dijadikan tameng oleh Irak untuk berlindung.

Dewan Keamanan menerbitkan Resolusi 664 yang menginstruksikan Irak harus melindungi orang asing baik yang ada di Irak maupun di Kuwait. Resolusi PBB 664 dimaksudkan untuk melindungi warga negara asing dari dampak yang timbul akibat invasi Irak terhadap Kuwait.<sup>273</sup> Perserikatan Bangsa-Bangsa selain memberikan bantuan kesehatan dan juga pangan bagi Irak juga memberikan keamanan tentunya bagi negara asing yang berada di wilayah Irak ataupun Kuwait. Warga negara asing perlu mendapat perlindungan dikarenakan konflik Irak dan Kuwait sedang gencarnya dilakukan sehingga ditakutkan dapat memakan korban jiwa tak terkecuali bagi mereka warga negara asing yang tidak mengetahui mengenai konflik yang ada.

Pada 25 Agustus 1990, Dewan Keamanan menerbitkan Resolusi 665 yang isinya berupa adanya tindakan sepadan yang dilakukan dalam situasi tertentu agar Irak mematuhi resolusi PBB.<sup>274</sup> Selain itu dalam Resolusi 665 juga mengadakan pembentukan komite sanksi khusus melakukan investigasi apakah kebutuhan kemanusiaan di Irak dan distribusi makanan untuk rakyat Irak yang berhubungan dengan Palang Merah dan Badan Kemanusiaan

---

<sup>272</sup> *Resolution 662*, 1990.

<sup>273</sup> *Resolution 664*, 1990.

<sup>274</sup> *Resolution 665*, 1990.

lainnya. Tujuan dicetuskannya sanksi tersebut yaitu untuk melemahkan Irak. Ketika Irak melemah maka Irak akan meninggalkan Kuwait. Hal tersebut tampaknya juga tidak dilaksanakan oleh Irak. Irak masih saja kukuh akan pendiriannya yaitu menginvasi Kuwait. Pada 13 september 1990 Dewan Keamanan menerbitkan Resolusi 666 tahun 1990 yang menyatakan bahwa Irak harus menghormati konvensi Jenewa 1949 tentang perlindungan warga sipil pada masa perang.<sup>275</sup>

Resolusi 666 isinya mengenai pemberian hak kepada Komite Sanksi Nasional. Hak yang diberikan yaitu untuk memantau pasokan perlengkapan kesehatan warga Irak maupun pasokan pangan bagi rakyat Irak masih terus terpenuhi atau tidak. Pemantauan kebutuhan manusia di Irak dilakukan oleh PBB atas dasar kemanusiaan. Irak memang telah melakukan pelanggaran atas tindakannya menginvasi Kuwait, tetapi rakyat Irak juga perlu adanya bantuan kemanusiaan karena rakyat Irak juga menjadi korban dalam penyerangan Irak ke Kuwait.

Resolusi ini dikeluarkan karena Irak melakukan pelanggaran terhadap hak asasi manusia pada warga Kuwait yang dilakukan oleh tentara-tentara Irak. Resolusi ini dikeluarkan oleh Dewan Keamanan PBB untuk melindungi hak-hak asasi warga Kuwait yang terkena imbas dari adanya invasi Irak terhadap Kuwait.<sup>276</sup> PBB melalui Dewan Keamanannya kembali menerbitkan resolusi 667 yang isinya menyatakan bentuk kecaman yang ditujukan kepada Irak

---

<sup>275</sup> *Resolution 666*, 1990.

<sup>276</sup> Anthony H Cordesman & Ahmed S Hashim, *Iraq: Sanctions and beyond* (Routledge, 2018) at 138.

karena mengubah pengaturan kependudukan warga Kuwait serta menghanguskan catatan resmi yang selama ini dijaga oleh Kuwait. Resolusi 677 yang berisi kecaman terhadap Irak atas upaya Irak untuk mengubah komposisi demografi penduduk Kuwait dan menghancurkan catatan sipil yang dipelihara oleh pemerintah Kuwait.<sup>277</sup>

Di samping upaya dengan mengeluarkan resolusi-resolusi Dewan Keamanan PBB, Sekretaris Jenderal PBB Perez de Cuellar juga melakukan langkah-langkah diplomasi untuk mencari penyelesaian konflik dengan cara-cara damai. Pada 31 Agustus 1990 Sekjen PBB melakukan pertemuan dengan Wakil Perdana Menteri Irak Tariq Aziz di Amman Yordania. Sekjen PBB hanya menegaskan bahwa PBB berharap Irak mematuhi resolusi-resolusi yang telah dikeluarkan oleh Dewan Keamanan PBB agar konflik Irak dan Kuwait dapat diselesaikan dengan cara-cara damai. Dia juga menegaskan bahwa kemungkinan penggunaan kekuatan militer dalam penyelesaian kasus invasi Irak terhadap Kuwait masih memerlukan resolusi Dewan Keamanan PBB.<sup>278</sup> Dalam pertemuan itu tidak ada kemajuan yang berarti, karena Irak tetap pada pendiriannya dan tidak mau mematuhi resolusi PBB yang telah dikeluarkan dan PBB tidak dapat melakukan apa-apa kecuali meminta agar Irak mematuhi dan melaksanakan resolusi Dewan Keamanan PBB yang telah dikeluarkan.

Resolusi-resolusi Dewan Keamanan PBB yang telah dikeluarkan sama sekali tidak dipatuhi oleh Irak dan Presiden Saddam Hussein justru

---

<sup>277</sup> *Resolution 677, 1990.*

<sup>278</sup> Ibrahim, *supra* note 259 at 292.

memperkuat posisinya di Kuwait dengan menyatakan bahwa Kuwait merupakan Provinsi ke-19 Irak dan mengangkat Gubernur Kuwait. Dikarenakan Irak tetap tidak mau mematuhi resolusi Dewan Keamanan PBB, maka pada 29 November 1990 dengan dukungan Amerika Serikat, Dewan Keamanan PBB berdasarkan Pasal 42 mengeluarkan Resolusi 678 yang memberikan mandat kepada negara anggota PBB khususnya pemimpin koalisi militer yaitu Amerika Serikat untuk menggunakan segala cara (*to use all necessary means*) agar Irak keluar dari Kuwait dan apabila Irak tidak melakukannya hingga 15 Januari 1991, maka resolusi menyatakan Irak telah melakukan pelanggaran nyata (*flagrant contempt*) terhadap perdamaian internasional. Batas waktu yang diberikan adalah untuk memberikan kesempatan terakhir bagi Irak untuk menarik mundur seluruh pasukannya dari Kuwait.

Penelitian ini membutuhkan pengkajian yang lebih mendalam terhadap aspek hukum Resolusi 678, karena resolusi ini merupakan keberhasilan diplomasi Amerika Serikat dalam forum Dewan Keamanan PBB, walaupun menggunakan ancaman, tekanan, pendekatan dan penyogokan terhadap anggota Dewan Keamanan PBB untuk mengesahkan perang melawan kekuatan politik yang mengancam kepentingannya di Kawasan Timur Tengah. Untuk memberikan gambaran mengenai keberhasilan diplomasi Amerika Serikat tersebut diperlukan menguraikan bagaimana proses tanggapan awal sampai akhir negara-negara anggota Dewan Keamanan PBB. Tanggapan ini

cenderung bervariasi terhadap invasi Irak atas Kuwait. Tabel dibawah ini dapat memberikan penjelasan mengenai hal tersebut.

No	Negara	Reaksi Awal	Reaksi Akhir	Keterangan
1	Amerika Serikat <sup>279</sup>	Menunggu	Mengecam Keras	Setelah didesak Inggris
2	Inggris <sup>280</sup>	Mengecam Keras	Mengecam Keras	Karena kepentingannya terancam
3	Perancis <sup>281</sup>	Mendukung	Mengecam Irak	Setelah dipengaruhi oleh AS

<sup>279</sup> Presiden Amerika Serikat saat itu George Herbert Walker Bush, menyadari bahwa ia telah memperoleh keuntungan dari bisnis minyak dan hubungan dengan Kerajaan Arab Saudi. Bush juga memperoleh keuntungan bisnisnya dari Kuwait. Ia merasa khawatir bahwa Saddam Hussein akan menambah kekayaan minyaknya dari negara-negara Arab. Presiden Bush mengatakan kepada penasihatnya bahwa Saddam Hussein akan memiliki kemampuan untuk memanipulasi harga minyak dunia dan menahan sandera asing untuk tujuan politiknya. Kekuatan ekonomi ditambah satu juta tentara akan merubah Saddam Hussein menjadi figur yang sangat kuat di Kawasan Teluk dan pesaing utama di dunia. Atas desakan Perdana Menteri Inggris Margaret Thatcher, akhirnya Presiden Bush menyetujui untuk menggunakan kekuatannya dalam menyelesaikan konflik Irak dan Kuwait. Lihat di Barry M Lando, *Web of Deceit, The History of Western Complicity in Iraq, From Chuschi to Kennedy to George W. Bush* (New York: Other Press, 2007) at 114.

<sup>280</sup> Dari awal hingga akhir Inggris sangat gencar memberikan kecaman dengan keras dan penuh ketegasan. Sikap ini dikarenakan Inggris memiliki kepentingan yang terancam di Kuwait. Penilaian ini melihat dari perhatian Inggris mengenai perubahan budaya di kawasan Teluk yang dilakukan dengan cara memperluas pendidikan, terutama di Kuwait. Pemerintah Inggris jauh sebelum Invasi ini sudah sangat cemas bahwa nasionalisme Arab dan sentimen anti Barat merasuk ke dalam masyarakat Kuwait yang akan merusak pengaruh Inggris yang saat itu sudah kurang kuat lagi di wilayah tersebut. Lihat di Gerald Power, "Education, Culture and the British Position in the Arabian Gulf: Establishing the British Council in Kuwait, 1952-1955" (2022) 15:1 Britain and the World 47-65 at 1.

<sup>281</sup> Prancis memulai hubungan komersial dan politik yang erat dengan Irak pada tahun enam puluhan. Bagi Prancis, Irak merupakan negara yang sekuler dan modern, yang sangat penting bagi stabilitas politik dan strategis di Timur Tengah. Maka tidak mengherankan jika Prancis mendukung Irak dalam perang yang dilancarkannya melawan Iran pada tahun 1980-1988. Prancis tidak hanya mempertahankan kepentingan komersialnya tetapi juga benteng pertahanan terhadap ancaman gerakan Revolusi Islam. Ketika pasukan Saddam Hussein menyerbu Kuwait pada bulan Agustus 1990, Irak berutang kepada Prancis antara 28 dan 40 miliar franc (\$ 5-7,5 miliar), yang sebagian besar dihabiskan untuk persenjataan, dan telah mencapai kesepakatan untuk menjadwalkan utang yang sangat besar ini. Terlepas dari kepentingan ekonomi yang penting ini, Prancis bergabung, meskipun dengan enggan, dengan embargo internasional yang ditetapkan oleh PBB terhadap Irak. Prancis juga tidak punya banyak pilihan selain mendukung koalisi yang dipimpin AS melawan Irak, meskipun Prancis mencoba, sampai saat-saat terakhir ultimatum Januari 1991, untuk mengedepankan solusinya sendiri terhadap krisis tersebut. Lihat di *French Policy Toward Iraq Since the Gulf War: A Realist Dream Case?*, by Alex Macleod, 40th Annual Convention (Washington, D.C., 1999) at 3-4.

4	Uni Soviet <sup>282</sup>	Menunggu	Mengecam Irak	Setelah dapat kompensasi dari AS dan Arab Saudi
5	China <sup>283</sup>	Menunggu	Abstain di DK PBB	Setelah dapat kompensasi dari AS
6	Jepang <sup>284</sup>	Menunggu	Mengecam Irak	Setelah dipengaruhi oleh AS

<sup>282</sup> Wakil Menteri Luar Negeri Uni Soviet, A.M. Belonogov menekankan betapa sulitnya pilihan yang dihadapi Uni Soviet, karena Irak adalah salah satu dari sedikit negara yang tidak hanya memiliki hubungan ekonomi yang dekat, tetapi juga saling menguntungkan. Menurutnya, tentu saja “kami tidak senang dengan prospek pemutusan hubungan Soviet-Irak, tetapi tidak ada jalan lain”. Ketika Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, James A. Baker, menyela kunjungannya ke Mongol untuk bertemu dengan Shevardnadze di Moskow, mereka mengeluarkan sebuah pernyataan bersama yang menegaskan kembali tuntutan Dewan Keamanan untuk segera menarik mundur Irak. Ini merupakan yang pertama dari serangkaian pertemuan tingkat tinggi, termasuk beberapa pertemuan antara Presiden George Bush dan Presiden Gorbachev, dan menyiapkan panggung untuk dialog bilateral yang berkelanjutan selama krisis. Memang ada perbedaan-perbedaan, tetapi perbedaan-perbedaan itu tidak pernah menghalangi langkah bertahap menuju konfrontasi yang menentukan dengan Saddam Hussein yang keras kepala dan pantang menyerah. Lihat di Alvin Z Rubinstein, “Moscow and the Gulf War: Decisions and Consequences” (1994) 49:2 Int J Canada’s J Glob Policy Anal 301–327, online: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/002070209404900206>> at 312.

<sup>283</sup> Melalui pernyataan resminya, Cina memang mengutuk invasi Irak atas Kuwait dan menyerukan penarikan pasukan Irak. Posisi ini dipegang oleh Cina selama seluruh krisis, namun Cina memilih abstain dari berbagai resolusi Dewan Keamanan yang dapat mengarah kepada peperangan. Bisa dilihat bahwa Cina relatif netral di Perang Teluk. Kebijakan ini secara pribadi ditentukan oleh Deng Xiaoping. Pandangannya adalah bahwa keuntungan kecil dari dukungan lebih lanjut kepada Amerika Serikat tidak akan berarti apa-apa. Lihat di Harlan W. Jencks, “Chinese Evaluations Of ‘Desert Storm’: Implications For Prc Security,” *The Journal of East Asian Affairs* 6, no. 2 (1992): 453, <https://www.jstor.org/stable/23253951>. dan Nicholas D. Kristof, “War In The Gulf: China; Beijing Backs Away From Full Support of the War,” *the New York Times (National edition)* (New York, Februari 1991), <https://www.nytimes.com/1991/02/01/world/war-in-the-gulf-china-beijing-backs-away-from-full-support-of-the-war.html>.

<sup>284</sup> Penanganan krisis Irak oleh Perdana Menteri Kaifu dengan segera menyusun rencana konkret untuk mengatasi krisis tersebut. Pada hari berikutnya setelah invasi, Kaifu bertemu dengan pejabat kabinet puncak untuk membahas penghentian semua pinjaman yen, pembelian minyak, dan perdagangan dengan Irak (hal ini sejalan dengan diplomasi Amerika Serikat). Kementerian Urusan Luar Negeri (MOFA) menganjurkan solidaritas dengan Amerika Serikat sementara Kementerian Perdagangan dan Industri Internasional (MITI), yang prihatin dengan dampak sanksi ekonomi terhadap status pembayaran utang sebesar 600 miliar yen yang terutang oleh Irak kepada perusahaan perdagangan Jepang, menganjurkan kewaspadaan sampai negara-negara Eropa Barat merumuskan respons. Setelah pertemuan darurat lainnya dengan menteri kabinet terkait pada 5 Agustus, pemerintah mundur dari pendekatan hati-hati MITI, dan Sekretaris Kabinet Misoji Sakamoto mengumumkan paket empat poin sanksi ekonomi terhadap Irak. Paket tersebut mencakup embargo impor minyak, embargo ekspor, penangguhan bantuan ekonomi, dan pembekuan investasi dan pinjaman. Langkah ini diambil sebagai bentuk solidaritas dengan sekutu-sekutu Barat. Lihat di Courtney Purrington & A K, “Tokyo’s Policy Responses during the Gulf Crisis” (1991) *Asian Surv* at 307.

7	Jerman <sup>285</sup>	Menunggu	Mengecam Irak	Karena kepentingannya terancam
8	Mesir <sup>286</sup>	Menunggu	Mengecam Irak	Setelah mendapat tekanan dan kompensasi dari AS dan Negara Teluk
9	Arab Saudi <sup>287</sup>	Menunggu	Mengecam Irak	Setelah mendapat tekanan dari AS

<sup>285</sup> Bagi Jerman, Krisis Teluk adalah “*a very serious and complicated strategic dilemma at the worst possible time*”. Bukan waktu yang tepat karena agenda Jerman sedang dikepung oleh perkembangan dalam negeri untuk reunifikasi yang membutuhkan ongkos mahal dan mengingat biaya operasi koalisi Amerika Serikat tidak sedikit. Politisi Jerman menyatakan dengan jelas bahwa yang dilakukan oleh Irak merupakan pelanggaran terhadap perdamaian internasional, tetapi mereka tidak yakin apakah Jerman akan ikut serta dalam koalisi atau tidak. Mereka juga tidak yakin kontribusi apa yang bisa diberikan karena sejak berakhirnya Perang Dunia II, untuk pertama kalinya Jerman diharapkan berpartisipasi dalam konflik militer di luar Eropa. Sebenarnya, di samping debat lainnya, Konstitusi Jerman tidak mengizinkan keterlibatan militer di negara-negara lain. Hampir tidak mungkin untuk menuntut kontribusi militer dari Jerman pada tahun 1990. Pada akhirnya Pemimpin politik Jerman, Kanselir Helmut Kohl, Menteri Luar Negeri Hans-Dietrich Genscher, dan Menteri Pertahanan Gerhard Stoltenberg bertemu untuk pertemuan darurat pada 2 Agustus 1990 dalam rangka memutuskan posisi Jerman. Dalam pertemuan itu, para pemimpin kabinet setuju bahwa Jerman akan memberikan kontribusi keuangan karena aliansinya dengan Amerika Serikat. Ikut campur ini bukan hanya pilihan kebijakan luar negeri yang sederhana, tetapi keputusan strategis mengenai peran Jerman yang telah bersatu kembali dalam sistem internasional yang baru muncul. Lihat di Murat Tinas, “German Foreign Policy During the First Gulf Crisis: Overcoming a Taboo on Being a Military Power on World Stage,” *Istanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 9, no. 1 (April 2022): 9, doi:10.17336/igusbd.707826.

<sup>286</sup> Pemerintahan Mubarak dan partai oposisi utama Wafd, telah secara tegas mendukung Amerika Serikat dalam krisis Teluk. Para fundamentalis Islam, termasuk kelompok terbesar, Ikhwanul Muslimin, dan partai kiri kecil, cenderung lebih kritis namun tidak terlalu berpengaruh, karena sentimen anti-Irak di Mesir itu populer dan tinggi. Hanya Mesir yang dapat memberikan penyeimbang geopolitik Arab di Teluk melawan Irak yang ekspansionis. Mesir berada di puncak mobilisasi oposisi Arab terhadap Saddam, yang sangat penting untuk keberhasilan koalisi internasional yang dipimpin oleh AS. Lihat di Mahmud A. Faksh, “Egypt And The Gulf Crisis: The Role Of Leadership Under Mubarak,” *Journal of Third World Studies, University Press of Florida* 9, no. 1 (1992): 40–58, <http://www.jstor.com/stable/45197155>.

<sup>287</sup> Menteri Luar Negeri Arab Saudi menyampaikan informasi bahwa Kuwait meminta negara-negara Arab untuk menyiapkan pakta pertahanan sekutu guna membantu dengan cara paksa untuk membebaskan wilayahnya dari pendudukan Irak. Kuwait mengharapkan Arab Saudi dan Uni Emirat Arab untuk memimpin Bersama negara-negara sahabat seperti Mesir. Pemimpin politik Arab Saudi di uji ketika Irak telah menolak upaya mediasi yang dilakukan Arab Saudi. Pada saat Invasi, Pemerintah Kuwait melarikan diri ke Arab Saudi dan Raja Fahd pun mengecam penyerbuan Irak. Khawatir bahwa Saddam Hussein akan menjadikan Arab Saudi target penyerbuan selanjutnya (meskipun Arab Saudi memberikan bantuan perang kepada Irak selama Perang sewindu Irak-Iran). Arab Saudi dianggap melanggar tradisi dengan mengundang Amerika Serikat untuk mengirim pasukan guna melindungi Kerajaan Arab Saudi. Ini dilakukan setelah Fahd mendapatkan

10	Siria <sup>288</sup>	Menunggu	Mengecam Irak	Setelah mendapat jaminan dan kompensasi dari Uni Eropa dan negara Arab
11	Yordania <sup>289</sup>	Mendukung Irak	Mendukung Irak	Dukungan minyak dari Irak dan menghadapi serangan Israel
12	Yaman <sup>290</sup>	Mendukung Irak	Mendukung Irak	Menolak tekanan AS

persetujuan dari pejabat agama tertinggi di Kerajaan, Syaikh ‘Abd Al-‘Aziz ibn Bāz. Raja Fahd memperluas tujuannya dari perlindungan Arab Saudi untuk pembebasan Kuwait menjadi keinginan untuk menggulingkan Saddam Hussein. Lihat di LEE STOKES, “Kuwait asks Arab nations, U.S. to intervene”, *United Press Int* (1990), online: <<https://www.upi.com/Archives/1990/08/02/Kuwait-asks-Arab-nations-US-to-intervene/2330649569600/>>.

<sup>288</sup> Suriah menyadari bahwa sistem keamanan kolektif Arab atau internasional yang diperkuat akan menjadi kepentingan jangka panjangnya dan bahwa kontribusinya walaupun tidak signifikan dalam melawan Irak, namun menyimpan kepentingan untuk mengkonsolidasikan sistem keamanan kolektif Arab. Hal ini dikarenakan keamanan kolektif Arab kemungkinan akan “kurang tersedia” bagi negara-negara yang mengambil posisi anti-Barat. Suriah termotivasi untuk memiliki kredibilitas dalam kancah kepemimpinan keamanan regional. Partisipasi Suriah dalam Koalisi tersebut tidak hanya bersifat sementara tetapi juga bertentangan dengan semua tradisi kebijakan luar negeri sebelumnya. Pada awalnya Pemerintah Suriah malah berusaha menyelesaikan konflik tersebut dengan berusaha menemukan solusi yang damai. Lihat di Ohood Abbas, “Syria’s Position On Iraq’s Invasion Of Kuwait In 1990,” *Rimak International Journal of Humanities and Social Sciences* 03, no. 08 (1 November 2021): 387, doi:10.47832/2717-8293.8-3.29.

<sup>289</sup> Yordania sebagai negara, cenderung berhati-hati atau menjaga jarak dalam memelihara hubungannya dengan negara-negara Arab yang pro-Barat. Raja Hussein Yordania berusaha untuk memediasi konfrontasi Irak dengan Kuwait dan menciptakan "solusi Arab" yang dapat mengantisipasi intervensi asing di wilayah tersebut seperti, mencegah penghancuran ekonomi, berusaha agar kemampuan militer Irak tidak dihancurkan, dan menyelamatkan Kuwait. Di Yordania Saddam Hussein mendapatkan dukungan dari publik yang mencakup berbagai lapisan masyarakat. Demonstrasi pro-Saddam sering terjadi yang memunculkan celaan terhadap penguasa Kuwait yang dianggap menyaia-nyaiakan kekayaan Arab dengan berjudi dan melacur. Publik Yordania menganggap pendukung Kuwait, Arab Saudi, dan Mesir sebagai pengkhianat. Bendera Amerika dibakar, kerumunan bersorak “Oh Saddam, kami siap mati untukmu”. Tanggapan Amerika Serikat atas situasi ini tidak senang, sehingga dengan cepat mengancam. Presiden George Bush memerintahkan untuk meninjau ulang paket bantuan Amerika Serikat kepada Yordania senilai 20 juta dolar bantuan militer dan 35 juta dolar bantuan ekonomi selama tahun 1991. Lihat di Stanley Reed, “Jordan and the Gulf Crisis” (1990) 69:5 *Foreign Aff* 21 at 21.

<sup>290</sup> Selama Perang Teluk, Yaman secara resmi mengutuk intervensi militer koalisi yang dipimpin oleh Amerika Serikat dan Yaman menentang keterlibatan negara-negara non-Arab dalam urusan di wilayah teluk. Presiden Ali Abdullah Saleh juga memiliki pengamatan bahwa intervensi oleh kekuatan multinasional yang besar akan menjadi "a very dangerous development that would threaten the entire region". Yaman menolak untuk bergabung dengan koalisi ini, penolakan ini menurunkan kualitas hubungan antara Amerika Serikat dan Yaman. Akibatnya, Republik Yaman

13	Kuba <sup>291</sup>	Mendukung Irak	Mendukung Irak	Menolak tawaran AS
14	Palestina <sup>292</sup>	Mendukung Irak	Mendukung Irak	Memperoleh dukungan diplomatik dan dana dari Irak
15	Indonesia <sup>293</sup>	Mengecam	Mengecam	Irak melanggar

harus menghadapi penghentian bantuan yang mendadak dari negara-negara Arab yang pro Amerika Serikat. Yaman harus menanggung kerugian hampir dua miliar dolar Amerika Serikat. Kerajaan Arab Saudi pun mengusir lebih dari satu juta warga Yaman sebagai sikap bahwa Saudi tidak setuju atas dukungan Presiden Saleh kepada Irak dalam Perang Teluk. Presiden Saleh menganggap Irak memiliki itikad untuk berdialog. Ia mempertanyakan mengapa Presiden Bush tidak mengirimkannya saja utusan pribadinya ke Baghdad, Jenewa, Riyadh, atau bahkan ke kota manapun untuk bertemu dengan perwakilan pimpinan Irak. Upaya ini dilihat oleh Presiden sebagai langkah yang sangat baik, namun sayangnya tidak pernah terjadi. Lihat di Sheila Carapico, "Yemen: Unification and the Gulf War" *Middle East Res Inf Proj Crit Cover Middle East Since 1971* (1991), online: <<https://merip.org/1991/05/yemen-unification-and-the-gulf-war/>>.

<sup>291</sup> Selama Krisis Teluk Persia (1990-1991), sikap yang diambil Kuba dipengaruhi oleh prinsip dukungan tradisionalnya terhadap berbagai perjuangan anti-imperialisme. Kuba menentang penggunaan kekuatan militer oleh koalisi Amerika Serikat dengan melihat bahwa intervensi koalisi militer AS di Irak sebagai contoh agresi Barat terhadap negara Arab yang tidak pro Barat. Kuba melihat intervensi ini bukan sebagai pembelaan terhadap Kuwait. Keputusan posisi Kuba selama Krisis tersebut menempatkan Kuba di pihak yang kalah. Keuntungan yang signifikan atas dukungannya terhadap Irak tidak didapatkan oleh Kuba. Hal ini memunculkan penurunan kredibilitas mengenai cara Presiden Castro dan para pembuat kebijakan puncak lainnya dalam hal menentukan kebijakan strategis negaranya. Lihat di Juan M. Del Aguila, "A Retrospective Analysis of Cuba's Role During the Persian Gulf Crisis of 1990-1991," *Cuban Studies (University of Pittsburgh Press)* 26 (1996): 97, <https://www.jstor.org/stable/24487711>.

<sup>292</sup> Pemimpin Palestine Liberation Organization (PLO) saat itu Yasser Arafat menempatkan posisinya di pihak Irak dalam Perang Teluk. Ia percaya dengan keberpihakannya, karena ia berpandangan bahwa sikap terbaik yang bisa dilakukan adalah dengan mendukung Irak sebagai negara sekutu yang mendorong perjuangan Palestina mencapai kemerdekaannya. Hal ini mengakibatkan komunitas Palestina (Palestinian) di Kuwait mendapatkan balasan yang menderikan. Dukungan keuangan dan diplomasi oleh negara-negara Arab anti-Irak yang telah menopang PLO selama dua dekade telah ditarik. Dukungan Internasional terhadap Palestinian self-determination mengalami penurunan. Lihat di Philip Mattar, "The PLO and the Gulf Crisis" (1994) *Middle East J* at 31.

<sup>293</sup> Ada semacam gelombang dukungan terhadap Saddam Hussein di negara-negara muslim dunia. Indonesia menjadi salah satunya, gelombang demonstrasi yang mengekspresikan dukungan langsung dari masyarakat untuk Saddam Hussein atau penentangan terhadap tingkat penghancuran berlebihan yang dilakukan oleh pasukan koalisi yang dipimpin Amerika Serikat. Muncul tuduhan kepada Amerika Serikat yang telah memanipulasi PBB untuk menggunakannya dalam rangka mewujudkan kepentingannya di Kawasan Timur Tengah. Tetapi sikap Pemerintah Indonesia tegas mengutuk invasi Irak atas Kuwait dengan menyatakan bahwa invasi tersebut merupakan pelanggaran serius terhadap hukum internasional dan kedaulatan suatu negara. Indonesia mendorong digunakannya penyelesaian Krisis Teluk melalui jalur diplomatik, dialog, dan cara-cara damai. Lihat di James Piscatori, "Religion and Realpolitik: Islamic Responses to the Gulf War" (1991) 45:1 *Bull Am Acad Arts Sci* 17 at 31.

Apa yang diuraikan di atas menunjukkan bahwa pendekatan dan diplomasi Amerika Serikat kepada setiap anggota tetap maupun anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB berbeda-beda. Kepada Kolombia yang tidak masuk dalam tabel di atas, Amerika Serikat menjanjikan untuk menghentikan pelarangan impor bunga dari Kolombia. Kepada China, Amerika Serikat akan menghapuskan catatan pelanggaran hak asasi manusia di China. Untuk Uni Soviet, Amerika setuju untuk membantu mencegah negara-negara Baltik untuk menghadiri konferensi internasional yang akan datang dan Arab Saudi memberikan pinjaman 4 Miliar US Dollar kepada Uni Soviet. Sedangkan kepada Yaman yang menentang resolusi 678, Amerika Serikat membatalkan bantuan sebesar 70 Juta US Dollar. Demikian juga Amerika Serikat menawarkan kepada Kuba bahwa Amerika Serikat akan mencabut Kuba dari daftar negara teroris, namun tawaran itu ditolak oleh Kuba.<sup>294</sup>

Kondisi tersebut membuat Dewan Keamanan PBB dapat meloloskan Resolusi 678 dengan pemungutan suara 12 suara mendukung lawan dua suara yang menolak (Kuba dan Yaman) dan satu abstain yaitu China, walaupun demikian di sini menunjukkan bahwa Dewan Keamanan PBB tidak dapat berbuat banyak tanpa dukungan Amerika Serikat. Resolusi-resolusi Dewan Keamanan PBB yang telah dikeluarkan akan tetap sebagai resolusi di atas kertas dan tidak dapat dilaksanakan apabila PBB tidak memiliki Unsur Penegak Hukum (*Law Machinery*). Resolusi 678 Dewan Keamanan PBB telah dikeluarkan, namun apabila tidak ada negara anggota yang mau melibatkan

---

<sup>294</sup> Barry M. Lando, *supra* note 280 at 8.

pasukan militernya dalam operasi militer PBB, maka resolusi itu hanya merupakan perintah yang tidak dapat dilaksanakan.

Pelaksanaan sanksi militer ternyata memerlukan adanya kekuatan internasional yang dapat menghimpun kekuatan negara-negara anggota PBB agar dapat membangun sebuah kekuatan militer yang besar dan dapat mengusir Irak dari Kuwait. Dalam situasi seperti itulah Amerika Serikat tampil sebagai negara adikuasa yang mampu menghimpun kekuatan militer internasional dengan membangun koalisi internasional. Amerika Serikat dengan kekuatan dan kemampuannya menggelar kekuatan militer di Kawasan Teluk dan berhasil meyakinkan dunia internasional untuk bergabung dalam Pasukan Koalisi pimpinan Amerika Serikat untuk mengusir Irak dari Kuwait. Proses pengambilan keputusan di Dewan Keamanan PBB tersebut di atas merupakan suatu bukti adanya kerjasama antara PBB dan Amerika Serikat.

Amerika Serikat merasa terancam kepentingannya di Timur Tengah ketika Irak melancarkan invasi militernya terhadap Kuwait, oleh karena itu Amerika Serikat mengerahkan seluruh kekuatan dan kemampuan yang dimilikinya baik militer maupun ekonomi untuk mengusir Irak dari Kuwait untuk memulihkan perdamaian dan keamanan di Timur Tengah. Jika memahami tentang kepentingan nasional Amerika Serikat di Timur Tengah akan terlihat bahwa invasi Irak terhadap Kuwait akan berbenturan dengan kepentingan Amerika Serikat di Timur Tengah.<sup>295</sup>

---

<sup>295</sup> Phyllis Bennis, *Before and After-US Foreign Policy and The War on Terrorism* (New York: Olive Branch Press, 2003) at 21–22.

Bagi Amerika Serikat, Timur Tengah merupakan kawasan yang harus berada di bawah pengaruhnya.<sup>296</sup> Dalam hal kepentingan minyak, Amerika Serikat tidak menghendaki ada sebuah negarapun di Timur Tengah yang dapat mendominasi cadangan, pengelolaan, dan pemasaran minyak. Minyak merupakan komoditas strategis bagi Amerika Serikat, di samping merupakan kebutuhan strategis untuk dalam negeri Amerika Serikat, namun juga untuk mendukung industri di Eropa dan Asia Timur khususnya Jepang.<sup>297</sup> Apabila cadangan strategis minyak Timur Tengah dikuasai oleh Irak, maka hal itu akan merupakan malapetaka bagi Amerika Serikat. Irak dapat menentukan harga minyak dunia dan juga Irak dapat menjadikan minyak sebagai senjata melawan negara-negara Barat.<sup>298</sup>

Ambisi Saddam Hussein dan tindakan invasi Irak terhadap Kuwait merupakan ancaman langsung bagi eksistensi dan kredibilitas Israel, sebagaimana yang sudah menjadi realitas politik timur tengah, Israel adalah sekutu Amerika Serikat yang sangat patuh.<sup>299</sup> Apabila Timur Tengah di bawah pengaruh Irak, maka keberadaan dan kedaulatan Israel akan terancam. Di samping itu bagi Amerika Serikat, invasi Irak merupakan ancaman terhadap

---

<sup>296</sup> Benjamin O Fordham, "Revisionism Reconsidered: Exports and American Intervention in World War I" (2007) 61:02 Int Organ, online: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S0020818307070105](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0020818307070105)> at 277-278.

<sup>297</sup> Abbas Al-Nasrawi, "U.S. Foreign Policy in the Middle East," *Arab Studies Quarterly* 11, no. 1 (1989): 61-62, <https://www.jstor.org/stable/41857877>.

<sup>298</sup> "Iraq under siege: the deadly impact of sanctions and war" (2001) 38:05 Choice Rev Online 38-2987-38-2987, online: <<http://choicereviews.org/review/10.5860/CHOICE.38-2987>> at 71.

<sup>299</sup> Ivo Daalder, Nicole Gnesotto, Philip Gordon, *Crescent of Crisis, US-European Strategy For the Greater Middle East*, (Washington D.C: Brooking Institution Press, 2006), 45.

dominasi dan hegemoni Amerika Serikat di Timur Tengah,<sup>300</sup> sehingga apapun yang akan terjadi Amerika Serikat akan mempertahankan mati-matian kepentingan nasionalnya itu. Dengan adanya invasi Irak terhadap Kuwait, tidak ada pilihan lain bagi Amerika Serikat kecuali menghentikan ambisi Irak dan mengusir Irak dari Kuwait dalam rangka menjaga kepentingan nasionalnya.

Pada 17 Januari 1991 Jam 03.00 pagi hari Operasi militer yang dilakukan oleh Pasukan Koalisi pimpinan Amerika Serikat dengan sandi "Operasi Badai Gurun". Koalisi ini mengerahkan seluruh kekuatan dan kemampuannya yang melibatkan peralatan dan persenjataan yang canggih serta dilengkapi dengan sistem komando,<sup>301</sup> kendali dan komunikasi yang canggih pula. Melalui pertempuran yang cukup berat antara Pasukan Koalisi dan Pasukan Irak, akhirnya seluruh Kuwait dapat direbut dan Pasukan Irak dapat dipukul mundur dari Kuwait.<sup>302</sup> Pada 27 Februari 1991 seluruh wilayah Kuwait dapat dibebaskan dan sore harinya gencatan senjata antara Pasukan Koalisi dan Irak dinyatakan berlaku.<sup>303</sup> Operasi Badai Gurun merupakan keberhasilan Amerika Serikat untuk melaksanakan mandat Dewan Keamanan PBB sesuai dengan Resolusi 678. Resolusi ini merupakan hasil dari kolaborasi dan interdependensi antara PBB dan Amerika Serikat dalam upaya menyelesaikan kasus invasi Irak terhadap Kuwait untuk memulihkan

---

<sup>300</sup> Peter Hinchcliffe & Beverley Milton-Edwards, *Conflicts in the Middle East since 1945* (Routledge, 2007) at 12.

<sup>301</sup> Alastair Finlan, *Essential Histories, The Gulf War 1991* (Oxford: Osprey Publishing, 1991) at 40.

<sup>302</sup> *Ibid* at 57.

<sup>303</sup> *Ibid* at 65.

perdamaian dan keamanan internasional, dan juga untuk melindungi dan menjaga kepentingan nasional Amerika Serikat.<sup>304</sup>

Tidak berdayanya PBB terlihat dari setelah Dewan Keamanan PBB mengeluarkan Resolusi 678, PBB tidak dapat berbuat apa-apa tanpa dukungan negara-negara anggotanya. Di samping itu PBB juga tidak mempunyai pasukan militer yang berada di bawah komandonya dan tidak memiliki dana yang sangat besar yang dibutuhkan untuk membiayai seluruh operasi militer menghadapi tentara Irak yang besar dan kuat. Berdasarkan Pasal 49 Piagam PBB, PBB harus bekerja sama dengan Amerika Serikat, karena hanya Amerika Serikat lah yang dapat menggalang dan menyediakan pasukan militer yang besar dan kuat serta dana besar untuk membiayai operasi militer yang besar untuk mengusir Irak dari Kuwait. Kekuatan dan kemampuan Amerika Serikat membangun Pasukan Koalisi dan menggalang dana membuat Operasi Badai Gurun dapat dilaksanakan. Operasi Badai Gurun inilah yang dapat mengusir Irak dari Kuwait, mengembalikan kedaulatan Kuwait dan memulihkan perdamaian dan keamanan di Timur Tengah.<sup>305</sup>

Semua negara terutama negara-negara besar harus memiliki komitmen penggunaan kekuatan militer dan keuangannya tidak digunakan untuk membantu, mendorong atau melakukan agresi walaupun hal itu berkaitan langsung terhadap kepentingan nasionalnya. Dalam hubungan ini negara-negara besar anggota PBB terutama yang memiliki Hak Veto di Dewan

---

<sup>304</sup> *Ibid* at 37.

<sup>305</sup> Ronald N Stromberg, *U.S.A.: Collective Security and American Foreign Policy: From League of Nations to NATO* (New York: Frederick A. Prager, 1963) at 3.

Keamanan PBB semuanya sepakat bahwa tindakan Irak adalah pelanggaran terhadap keamanan kolektif dan peraturan internasional. Pada awalnya Uni Soviet dan China tidak mendukung penggunaan kekuatan militer untuk mengusir Irak dari Kuwait, namun kemudian kedua negara itu sepakat dan meloloskan Resolusi 678. Di sini menunjukkan bahwa negara-negara besar memiliki komitmen untuk tidak mendukung atau membantu Irak dalam melakukan agresinya. Bagi Uni Soviet dan China sebenarnya kedua negara itu memiliki hubungan yang kuat di bidang ekonomi maupun militer, sehingga akan sangat wajar apabila kedua negara itu mendukung dan membantu Irak. Kedua negara itu mempunyai kepentingan untuk membantu Irak, namun ketika Dewan Keamanan PBB akan mengeluarkan Resolusi 678, Uni Soviet mendukung dan China abstain.

Penulis akan menganalisis permasalahan Resolusi 678 dengan mengawali dari masalah abstainnya China yang menyebabkan keabsahan resolusi ini diragukan. Berdasarkan Pasal 27 ayat 3 Piagam PBB, keputusan Dewan Keamanan menyangkut masalah non prosedural harus diambil melalui suara afirmatif 9 anggota termasuk suara setuju anggota tetap. Jika melihat argumen yang tidak mempermasalahkan hal ini dengan menganalogikan abstain china ini dalam kasus Korea pada 1950. Richard Falk melihat analogi ini sebagai preseden yang sangat rapuh dan meragukan.<sup>306</sup> China telah menahan diri dari memberikan suara pada resolusi tersebut dan jelas bahwa

---

<sup>306</sup> Hamid Mowlana, *Triumph of the Image*, Hamid Mowlana, George Gerbner & Herbert I. Schiller, eds (Routledge, 2018) at 179.

penahanan diri bukanlah suara setuju dari anggota tetap, sehingga dapat disimpulkan bahwa Resolusi 678 melanggar Pasal 27 Piagam PBB.

Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai penanggung jawab perdamaian internasional mengeluarkan resolusi-resolusi Dewan Keamanan PBB dan melakukan upaya penyelesaian sebuah konflik internasional sesuai dengan kemampuannya. PBB sebagai organisasi internasional tidak mempunyai alat penegak hukum internasional yang dimilikinya sendiri. Apabila PBB ingin melakukan intervensi militer terhadap sebuah negara yang nyata-nyata melanggar Piagam PBB, PBB harus minta kontribusi kekuatan militer dari negara anggotanya. Apabila tidak ada anggota PBB yang mau dan mampu memberikan kontribusi, maka PBB tidak dapat berbuat apa-apa. Di sinilah perlunya kerjasama antara PBB dengan negara-negara anggotanya yang memiliki kemampuan dan kekuatan militer maupun ekonomi untuk melakukan tindakan sesuai dengan resolusi yang dikeluarkan.

Penulis akan membedah bagian kontroversi dari Resolusi 678. Dalam resolusi ini Dewan Keamanan meminta kepada negara anggota untuk mematuhi apa yang menjadi keputusan Dewan Keamanan. Perintah tersebut kurang lebih berbunyi sebagai berikut:

1. *Demands that Iraq comply fully with resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions, and decides, while maintaining all its decisions, to allow Iraq one final opportunity, as a pause of goodwill, to do so;*
2. *Authorizes Member States co-operating with the Government of Kuwait, unless Iraq on or before 15 January 1991 fully implements, as set forth in paragraph 1 above, the foregoing resolutions, to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area;*

3. *Requests all States to provide appropriate support for the actions under- taken in pursuance of paragraph 2 of the present resolution;*
4. *Requests the States concerned to keep the Security Council regularly informed on the progress of actions undertaken pursuant to paragraphs 2 and 3 of the present resolution;*
5. *Decides to remain seized of the matter.*

Proses yang dijalankan dalam memutuskan Resolusi 678, meskipun mungkin *legally correct stricto sensu*, namun Resolusi 678 menunjukkan bahwa Dewan Keamanan telah mengabaikan prinsip-prinsip fundamental yang diperintahkan oleh Piagam PBB tentang penyelesaian sengketa secara damai dan penghormatan kedaulatan negara.<sup>307</sup> Dewan Keamanan menghindari tanggung jawabnya, hal ini dapat dilihat dari tidak adanya akuntabilitas PBB secara langsung atas kekuatan militer yang pada akhirnya dikerahkan dan lebih memilih untuk mendelegasikan penentuan dan pengaturan kebijakan yang pada dasarnya bersifat sepihak yang hanya dikoordinasikan dan dikontrol hampir secara eksklusif oleh Amerika Serikat . Dengan demikian, hal ini mendorong mundurnya PBB dari tujuan dan prinsip-prinsip yang mengutamakan perdamaian dan kemanusiaan.

Keseluruhan proses keputusan yang menandai otorisasi Dewan Keamanan untuk berperang mencerminkan bahwa Dewan Keamanan tidak berupaya untuk menghindari penggunaan militer dalam menyelesaikan sengketa antarnegara. Lantas sejauh mana PBB dapat setia terhadap Piagam yang dimaksudkan pada awal perumusannya, hal ini sangat jauh dari yang seharusnya diperlukan ketika nyawa manusia dan nilai-nilai dasar masyarakat

---

<sup>307</sup> Weston, *supra* note 254 at 517.

lainnya dipertaruhkan secara kritis seperti yang terjadi di Teluk Persia. Pemberian legitimasi penggunaan kekerasan ini terlihat sekali adanya tekanan diplomasi negara besar yang sangat dipertanyakan dalam proses pengadopsian resolusi-resolusi yang merespon invasi Irak.

Penilaian di atas dapat dipahami karena dengan mengesahkan penggunaan *all necessary means to upload and implement Resolution 660 and all subsequent relevant resolution*. Resolusi 678 tampaknya sudah memberikan batasan dari makna *all necessary means* yang hanya bertujuan untuk membebaskan Kuwait, namun jika dibaca lebih lanjut terdapat tambahan otorisasi yaitu *to restore international peace and security in the area* yang dikombinasikan dengan bahasa yang ambigu dalam resolusi-resolusi terkait. Ambiguitas ini memberikan ruang yang nyata untuk penafsiran dan tindakan operasional yang dapat diatur secara bebas. Artinya, terdapat ketidakpastian atau fleksibilitas makna dari resolusi tersebut, sehingga Resolusi 678 dapat diinterpretasikan dan dinyatakan dengan cara yang bervariasi tergantung pada perspektif atau kepentingan tertentu.

Karakter Resolusi 678 yang tidak terbatas tidak hanya itu saja. Selain tidak menyebutkan sumber yang tepat dari otoritasnya berdasarkan Pasal yang mana. Resolusi ini mengabaikan untuk adanya pembatasan terhadap penggunaan kekuatan bersenjata yang destruktif dan cara-cara perang lainnya yang diandaikan. Tidak pula mengharuskan adanya pertanggungjawaban yang berarti atau pemberian arahan dari Komite Staf Militer dibawah kendali Dewan Keamanan, melainkan hanya mensyaratkan bahwa *the state concerned...keep*

*the Council regularly informed.* Lebih parahnya, Resolusi 678 tidak menetapkan batas waktu berlaku untuk penggunaan wewenang *all necessary means*.

Penulis di sini memandang bahwa dalam Resolusi 678, Dewan Keamanan memberikan hak istimewa kepada negara anggota PBB untuk melakukan apa saja terhadap Irak setelah 15 Januari 1991, termasuk melancarkan perang tanpa syarat-syarat apapun dan dengan cara apapun yang mereka pilih. Tentu saja izin ini sesuai dengan tuntutan politik konfrontatif Washington, yang secara politik menginginkan adanya izin yang membuat ketergantungan untuk melaksanakan sanksi-sanksi ekonomi hilang dan adanya izin yang secara implisit mengabaikan pilihan-pilihan non kekerasan lain. Akibatnya tidak ada penentuan tujuan pemberian sanksi yang jelas, antara hanya mengusir Irak dari Kuwait dengan menghancurkan secara total kekuatan militer Irak, melumpuhkan kemampuan ekonomi negara, dan mengacaukan stabilitas politik Irak, sangat sulit dibedakan. Ketidakjelasan ini menjadi celah bagi koalisi militer yang dipimpin Amerika Serikat untuk menyalahgunakan mandat yang diberikan oleh Dewan Keamanan. Dengan demikian Resolusi 678 dalam prosesnya bertentangan dengan prinsip hukum yang mengharuskan bahwa pengambilan yang melibatkan kekuatan politis harus dilaksanakan secara terbuka atau transparan, konsisten dalam setiap rezim sanksi,

memperlakukan setara bagi semua pihak tanpa melihat kekuatan politik mana yang menggerakannya.<sup>308</sup>

Dewan Keamanan menunjukkan ketergesa-gesaan dalam mengambil langkah-langkah non-kekerasan. Hal tersebut mengabaikan ketentuan Pasal 2 ayat 3 Piagam PBB yang mengharuskan penyelesaian sengketa internasional dengan jalan damai dan menggunakan cara apapun agar perdamaian dan keamanan internasional tidak terancam. Tidak dipatuhinya ketentuan ini ini dikarenakan adanya penolakan sepihak terhadap pilihan-pilihan non-kekerasan. Tanpa Amerika Serikat dan komitmen Presiden Bush untuk menindak tegas Irak, Dewan Keamanan hanya dapat mengeluarkan resolusi yang sama sekali tidak berarti dan bahkan tanpa adanya kepentingan Inggris dalam penguasaan sumber minyak di Kuwait, invasi Irak ini hanya akan dianggap gangguan kecil di Kawasan Teluk yang dapat diselesaikan melalui cara-cara diplomasi. Ketergantungan finansial PBB pada Amerika Serikat sangat mempengaruhi bagaimana kehendak organisasi ini mengambil arah kebijakannya dan hilangnya keseimbangan akibat persaingan Perang Dingin. Nasir Khan dalam artikelnya melihat ini sebagai bahaya tatanan dunia baru yang hegemonik.<sup>309</sup>

Perserikatan Bangsa-Bangsa kehilangan kontrol terhadap operasi militer yang disahkan melalui Resolusi 678 Dewan Keamanan, hal ini

---

<sup>308</sup> “Why International Law Supports the Invasion of Iraq: A Short History on UN Declarations of War” *Policy Options* (May 2003), online: <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/canada-and-the-iraq-war/why-international-law-supports-the-invasion-of-iraq-a-short-history-on-un-declarations-of-war/>>.

<sup>309</sup> Khan, *supra* note 4 at 2277.

ditunjukkan dari tidak ada bendera PBB, atribut PBB tidak dipakai oleh pasukan operasi militer, dan tidak ada keterlibatan Komite Staf Militer yang bertugas kepada Dewan Keamanan.<sup>310</sup> Mengapa Resolusi 678 tidak mengakomodir pembentukan Komite Staf Militer berdasarkan Pasal 46 dan 47 Piagam PBB, karena Pemerintahan Bush yang merancang Resolusi tersebut tidak ingin dibatasi. Kewajiban untuk membentuk Komando Pasukan PBB yang akan memberikan arahan dalam pelaksanaan Pasal 42 bagi Bush dalam situasi seperti ini bukan suatu kewajiban yang harus dilakukan.<sup>311</sup>

Peran pasif PBB pada saat dikeluarkannya Resolusi 678 sampai 17 Januari, telah melepaskan tanggung jawabnya dalam situasi konflik kepada Amerika Serikat dan sekutunya. Hal ini ditunjukkan dengan tidak dibuatnya perjanjian-perjanjian khusus antara Dewan Keamanan dengan negara anggota mengenai penyediaan pasukan serta bantuan lainnya, mengakibatkan pelaksanaan operasi militer oleh Koalisi Amerika Serikat dengan mandat Resolusi 678 mengabaikan ketentuan Pasal 43 Piagam PBB yang mengharuskan dibuatnya perjanjian khusus yang diratifikasi menurut sistem konstitusi masing-masing dan menjadi syarat utama dalam melaksanakan Pasal 42 Piagam PBB. Merujuk pendapat delegasi Amerika Serikat di Dewan Keamanan pada 1947, beliau pernah menyatakan bahwa *until those agreement had been concluded and entered into force, the Council would be unable to fulfill its responsibilities as the enforcement agency of the United Nations and*

---

<sup>310</sup> Weston, *supra* note 254 at 533.

<sup>311</sup> John Quigley, "The United States and the United Nations in the Persian Gulf War: New Order or Disorder" (1992) 25:1 Cornell Int Law J at 27.

*that the provisions of Chapter VII relating to military enforcement measure would remain inoperative.*

Konsekuensi dari Pasal 43 Piagam PBB yaitu bahwa tanpa adanya ratifikasi negara anggota mengenai persetujuan yang sudah dijelaskan di atas, operasi militer dalam bentuk apapun termasuk pelaksanaan Resolusi 678 seharusnya tidak dapat dilancarkan terhadap negara pembangkang keputusan Dewan Keamanan. Pasal 43 memberikan mekanisme kontraktual untuk menyerahkan pasukan bersenjata kepada Dewan Keamanan, ketentuan ini mengandung suatu kewajiban.<sup>312</sup> Dalam kualitas-kualitas inilah esensi dari Pasal 43, yaitu memberikan pembatasan dalam proses pelaksanaan suatu kewenangan di dalam Piagam PBB. Selain itu yang lebih penting adalah untuk menjamin bahwa pengerahan pasukan militer tetap dibawah kendali PBB sehingga tidak menjadi alat untuk mencapai tujuan politik negara anggota.

Pandangan Woodrow Wilson mendukung argumen tersebut yaitu, maksud dari Pasal 43 adalah untuk mengatur bahwa penggunaan kekuatan bersenjata adalah pilihan terakhir, karena ini pun juga tujuan pembentukan Piagam PBB yang mengadopsi Covenant of the League, dimaksudkan sebagai konstitusi perdamaian bukan sebagai konstitusi organisasi perang.<sup>313</sup> Kembali pada pelaksanaan Resolusi 678, dalam isi resolusi ini terdapat perintah yang mengesahkan penggunaan kekerasan dalam frasa *using all necessary means*. Pencantuman frasa tersebut menunjukkan bahwa Dewan Keamanan dalam

---

<sup>312</sup> Sarah Rumage, "The Return of Article 42: Enemy of the Good for Collective Security" (1993) 5:1 Pace Int Law Rev 211, online: <<https://digitalcommons.pace.edu/pilr/vol15/iss1/7>>.

<sup>313</sup> *Ibid* at 233.

mengeluarkan Resolusi 678 tidak melalui syarat pembuatan perjanjian khusus atas prakarsa Dewan Keamanan berdasarkan Pasal 43. Profesor Michael Glennon dan Profesor Burns Weston menyatakan bahwa tidak dilaksanakannya Pasal 43 membawa akibat bahwa tindakan Dewan Keamanan berdasarkan Pasal 42 tidak mungkin ada. Bahkan Nigel D. White mengatakan dalam artikelnya, penyediaan pasukan tempur yang diperintahkan dalam Pasal 43 masih merupakan mimpi yang jauh dari kenyataan.<sup>314</sup>

Delegasi Presiden Truman saat konferensi San Fransisco 1945 dalam laporannya, ia menekankan bahwa pembatasan terhadap Pasal 42 oleh Pasal 43 telah mematahkan keberatan yang melatarblakangi penolakan Senat terhadap Covenant LBB. Persyaratan dalam Pasal 43 mengakibatkan bahwa perjanjian khusus harus dibuat sebelum Pasal 42 dilaksanakan. Tulis delegasi tersebut, *one point in connection with these agreements which should be stressed is that...no Member of the United Nations can be called upon to supply for the use of the Security Council forces which are not provided for in the agreements.*<sup>315</sup> Dapat disimpulkan bahwa penggunaan kekerasan bersenjata oleh Koalisi Militer Amerika Serikat yang diberi mandat berdasarkan Resolusi 678 tidak sah.

Kesimpulan tersebut sesuai dengan pandangan Weston yaitu, operasi militer oleh Koalisi Amerika Serikat di Perang Teluk merupakan sebuah

---

<sup>314</sup> Nigel D White, "From Korea to Kuwait: The Legal Basis of United Nations' Military Action" (1998) 20:3 Int Hist Rev 597-617, online: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07075332.1998.9640836>> at 616.

<sup>315</sup> Michael J Glennon, "The Constitution and Chapter VII of the United Nations Charter" (1991) 85:1 Am J Int Law 74-88, online: <[https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0002930000011337/type/journal\\_article](https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0002930000011337/type/journal_article)>.

"kampanye militer" sepihak yang tidak sah, penuh dengan teror tersembunyi, dan dilema moral. Weston menyesalkan bahwa Dewan Keamanan tidak menunggu untuk mengesahkan penggunaan kekuatan bersenjata sampai semua harapan membujuk Irak agar menarik diri dari Kuwait melalui sanksi-sanksi ekonomi telah dimaksimalkan secara definitif. Resolusi 678 dikecam oleh Weston karena penuh ambiguitas, ia berpandangan bahwa resolusi ini harusnya ditafsirkan sebagai izin untuk menggunakan kekuatan militer yang harus dijadikan pilihan terakhir. Sedangkan Presiden Bush memilih menafsirkannya sebagai surat perintah tanpa syarat untuk berperang pada 15 Januari 1991. Dengan demikian Weston memaknai Resolusi 678 sebagai sebuah lisensi tak terbatas untuk membunuh dan menghancurkan Irak.<sup>316</sup>

Mengacu pada teori dualisme dalam hubungan hukum internasional dan hukum nasional, dapat membantu analisis persoalan di atas. Teori ini menyatakan bahwa hukum internasional tidak mempunyai kekuatan mengikat jika tidak diratifikasi dalam sistem hukum nasional. Artinya menurut teori ini, jika tidak ada ratifikasi persetujuan penyerahan pasukan kepada Dewan Keamanan, Resolusi 678 kehilangan kekuatan mengikatnya. Kewajiban akan muncul apabila *special agreement* di dalam Pasal 43 sudah diratifikasi di dalam sistem hukum nasional masing-masing negara anggota. Konsekuensi logisnya, apabila dua pembatasan pelaksanaan Pasal 42 dilanggar yaitu, pembentukan komite staf militer dan perjanjian khusus secara otomatis

---

<sup>316</sup> Rumage, *supra* note 313 at 220.

keputusan Dewan Keamanan mengenai sanksi militer tidak mempunyai legitimasi.

Untuk mempunyai ketepatan dalam menilai legitimasi sanksi militer Dewan Keamanan melalui Resolusi 678. Dibutuhkan pemahaman tentang konsep legitimasi. Thomas Franck menempatkan legitimasi pada konteks sebagaimana aturan pada sistem hukum nasional negara modern. Ia menulis legitimasi sebagai *property of a rule or rule making institutions which itself exerts a pull toward compliance on those addressed normatively because those addressed believe that the rule or institution has come into being and operates in accordance with generally accepted principles rights process.*<sup>317</sup> Dengan begitu apa yang menyebabkan keputusan lembaga politik seperti negara atau organisasi internasional dianggap tidak sah. Pertama, keputusannya tidak sesuai dengan fitur prosedur pengambilan keputusan. Kedua, keputusannya tidak mencerminkan nilai-nilai substansi yang menjadi pedoman lembaga politik tersebut.<sup>318</sup>

Maka penulis akan merumuskan empat hal yang dapat meruntuhkan legitimasi Resolusi Dewan Keamanan 678. Resolusi ini dapat dinyatakan nampak meragukan legitimasinya terlihat dalam empat hal yaitu, tekanan negara besar dalam proses pengadopsiannya, karakter substansi yang tidak tegas, terburu-burunya Dewan Keamanan dari alternatif sanksi non militer, dan

---

<sup>317</sup> Thomas M Franck, "The Power of Legitimacy Among Nations" (1992) 25:2 *Verfassung R und Übersee* 256–258 at 257.

<sup>318</sup> Thomas Fossen, "Political Legitimacy as an Existential Predicament" (2022) 50:4 *Polit Theory* 621–645, online: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00905917211047842>>.

tidak memperhatikan tujuan dan prinsip-prinsip di dalam Piagam PBB.<sup>319</sup> Berdasarkan pertimbangan uraian di atas, penulis menilai bahwa proses pengambilan keputusan Resolusi 678 merupakan salah satu proses yang paling tidak memiliki legitimasi.<sup>320</sup>

Analisis lebih lanjutnya, penulis menggunakan teori personalitas hukum organisasi internasional subjektif. Menurut teori ini Dewan Keamanan dengan Resolusi 678 secara otomatis kehilangan legitimasinya dan kehilangan personalitas hukumnya, karena personalitas hukum yang dimiliki organisasi internasional hanya terbatas pada konstitusi yang menjadi landasan pembentukan organisasi tersebut. Artinya penyerangan militer terhadap Irak tidak bisa diklaim sebagai pelaksanaan Resolusi 678 yang mengikat. Kesimpulan ini sesuai dengan apa yang dinyatakan Sekretaris Jenderal PBB Perez de Cuellar di dalam pidatonya di Parlemen Eropa, Strasbourg 16 April 1991. Ia menyatakan, *the victory of the allied, or coalition, countries over Iraq is not at all a victory for United Nations, because this war was not a United Nations War. General Schwarzkopf was not wearing blue helmet.* Maksud yang ia sampaikan adalah bahwa Jenderal Schwarzkopf yang bertanggung

---

<sup>319</sup> Eugene V Rostow, "Until What? Enforcement Action or Collective Self-Defense?" (1991) 85:3 Am J Int Law 506-516, online: <[https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0002930000012549/type/journal\\_article](https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0002930000012549/type/journal_article)>.

<sup>320</sup> The Security Council may be its own court of last resort when it comes to defining the scope of its legal competence. But when it comes to core Charter principles that delimit how this competence may be exercised, surely it is bound by the Charter requirement that any alteration of the Charter shall not take place except by a "General Conference of the Members of the United Nations." Lihat Piagam PBB bab XVII.

jawab atas "operasi militer badai gurun" tidak bertanggung jawab kepada organ atau pejabat PBB tetapi kepada atasannya yaitu, Presiden Bush.<sup>321</sup>

Berangkat dari uraian di atas, dapat dinyatakan bahwa pertanggungjawaban penyerangan terhadap Irak menjadi tanggung jawab Koalisi Militer Amerika Serikat. Dengan begitu Amerika Serikat bersama sekutu-sekutunya dapat dikenai pertanggungjawaban negara berdasarkan hukum internasional atas penghancuran infrastruktur Irak dan pembunuhan massal penduduk Irak. Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001, aturan ini disahkan oleh Resolusi Majelis Umum No 56/83 pada 2001. Menurut ketentuan di dalam aturan ini, Amerika Serikat dan sekutunya dapat dapat dikenai tanggung jawab negara untuk pelanggaran berat (*aggravated responsibility*), yaitu pelanggaran terhadap aturan-aturan fundamental yaitu di dalamnya mencakup nilai-nilai penting seperti, perdamaian dan hak asasi manusia. Adanya aturan di dalam Piagam PBB yang dikesampingkan oleh Amerika dan sekutunya merupakan pelanggaran terhadap perjanjian internasional yang dibuat dengan negara lain. Untuk melepaskan tanggung jawab negara tersebut harus terpenuhi unsur-unsur pengecualian terhadap tanggung jawab negara.

Pertama, adanya persetujuan dari negara yang dirugikan, persetujuan ini dapat diartikan sebagai persetujuan untuk menyerahkan pasukan bersenjata untuk melaksanakan Pasal 42, karena sebagaimana yang sudah dibahas, perjanjian ini tidak pernah dibuat, dengan begitu unsur ini gugur. Kedua,

---

<sup>321</sup> Khan, *supra* note 4 at 2279.

adanya tindakan mempertahankan diri, sebagaimana faktanya bahwa Perang Teluk I bukan merupakan tindakan pertahanan diri secara kolektif di dalam Pasal 51, karena tindakan ini harus melalui persetujuan Dewan Keamanan. Thomas Franck memiliki pendapat yang sejalan yaitu, pelaksanaan Resolusi 678 merupakan operasi militer berdasarkan Pasal 42.<sup>322</sup> Ketiga yaitu adanya keadaan yang memaksa, ditolaknya permintaan Saddam Hussein secara sepihak dan tanpa dirundingkan lebih lanjut, memperlihatkan bahwa Operasi Badai Gurun bukan satu-satunya cara memaksa untuk ditempuh.

Keempat, adanya keadaan yang berbahaya, dengan mengacu pada Resolusi 678, Amerika Serikat memulai kegiatan militer tanpa menunjukkan kebutuhan untuk menggunakan kekuatan yang berlebihan terhadap Irak, kemudian melanjutkan kegiatan militer setelah Irak menunjukkan kesiapan untuk meninggalkan Kuwait, bahkan setelah mulai menarik diri.<sup>323</sup> Artinya Amerika Serikat tidak mempunyai argumen yang dapat dipertanggungjawabkan dalam menetapkan bahwa operasi militernya dikarenakan adanya keadaan yang berbahaya.

Kelima yaitu, Keadaan yang sangat diperlukan (*Necessity*). Doktrin ini mengandaikan tindakan yang dilakukan haruslah satu-satunya cara untuk melindungi kepentingan. Apabila dinyatakan bahwa Resolusi 678 dibenarkan oleh Pasal 51. Harus dipahami bahwa *self defence* dibenarkan hanya jika kebutuhan untuk bertindak adalah *instant, overwhelming, and leaving no*

---

<sup>322</sup> Ramage, *supra* note 313 at 219.

<sup>323</sup> Khan, *supra* note 4 at 2280.

*choice of means, and no moment for deliberation.* McDougal dan Feliciano menulis bahwa *self collective defence* harus dimintai bukti yang kuat tentang kebutuhan yang memaksa untuk respon koersif oleh kelompok tersebut, dan harus dicurigai jika pihak yang merespon dengan gencar hanya satu negara yang mempunyai basis kekuatan yang lebih besar dibanding kelompok negara anggota lainnya.<sup>324</sup>

Stephen Lewis melihat bahwa tidak maksimalnya pelaksanaan sanksi ekonomi ditunjukkan dengan tidak adanya laporan bahwa yang menyatakan apakah Pasal 41 telah berlaku secara efektif atau tidak. Lewis menilai Sanksi ekonomi dilaksanakan semata-mata hanya bagian dari kampanye militer dengan menghambat pasokan senjata dan suku cadang.<sup>325</sup> Ditambah tidak dibentuknya Komite Staf Militer memperkuat penilaian Lewis tersebut, karena Komite ini nantinya yang akan memberikan pengarahannya penggunaan kekuatan bersenjata yang seminimal mungkin untuk melaksanakan Pasal 42. Pengerasan oleh Komite tersebut agar Pasal 42 Piagam PBB tidak digunakan untuk menghancurkan negara sasaran. Fakta ini menunjukkan bahwa unsur *necessity* tidak terpenuhi.<sup>326</sup> Dapat ditegaskan pada suatu pernyataan bahwa Amerika Serikat dan sekutunya tidak dapat dilepaskan dari tanggung jawab negara atas Perang Teluk I.

---

<sup>324</sup> Myres S McDougal, "Law and Minimum World Public Order: Armed Conflict in Larger Context" (1984) 3:1-2 UCLA Pac Basin Law J.

<sup>325</sup> Johan Galtung, "What Would Peace in the Middle East Be Like — and Is It Possible?" (1991) 22:3 Bull Peace Propos 243-247, online: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/096701069102200301>>.

<sup>326</sup> Khan, *supra* note 4 at 2279.

Keputusan untuk memberikan legitimasi penggunaan kekerasan menjadi perenungan kembali, mengingat dampak langsung Perang Teluk yang sangat mengerikan bagi rakyat Irak maupun Kuwait. Lebih jauh lagi meskipun Dewan Keamanan tidak memberikan pengesahan atas penggunaan kekerasan terhadap Irak. Koalisi Militer yang dipimpin Amerika Serikat dapat melakukan operasi militer yang sama di bawah hak membela diri secara individu atau kolektif. Artinya, PBB tidak dapat mencegah kehendak negara anggotanya yang sangat bertekad untuk menyerang Irak. Hal ini terlihat dari bukan hanya tidak ada kemungkinan penyelesaian secara damai melalui negosiasi. Tetapi metode penyelesaian sengketa secara damai melalui cara negosiasi memang secara sengaja ditiadakan oleh Amerika Serikat. Dengan kata lain *negotiation possibilities were not only lost but wilfully destroyed*.<sup>327</sup>

Persoalan yang lebih serius adalah bahwa dampak tidak dicantumkannya masa berlaku kekuatan hukum atas perintah melakukan segala cara untuk mengusir Irak dari Kuwait begitu sangat krusial. Pasca-Perang Teluk I, Amerika Serikat dan Inggris menyatakan Irak harus patuh kepada kewajiban-kewajiban yang ditetapkan oleh Dewan Keamanan dengan mengeluarkan Resolusi 687 pada 1991 dan Resolusi 1137 pada 1997.<sup>328</sup> Beberapa negara anggota PBB pun mempertanyakan klaim tersebut.

---

<sup>327</sup> Galtung, *supra* note 326 at 243.

<sup>328</sup> Frederic L Kirgis, "The Legal Background on the Use of Force to Induce Iraq to Comply with Security Council Resolutions" (1997) 2:1 Am Soc Int Law, online: <<https://www.asil.org/insights/volume/2/issue/1/legal-background-use-force-induce-iraq-comply-security-council-resolutions>> at 2.

Amerika Serikat menggunakan Resolusi 678 sebagai klaim untuk melegitimasi penggunaan pasukan militer yang dilaksanakan setelah berakhirnya Perang Teluk I. Resolusi 678 sebelum Perang Teluk I diartikan secara harfiah saja. Dalam pandangan hukum Amerika Serikat dan Inggris Resolusi 678 dapat diartikan sebagai otorisasi yang diberikan oleh Dewan Keamanan untuk menggunakan segala cara termasuk kekerasan yang tidak hanya satu kali tetapi penggunaan kekerasan bersenjata berikutnya yang mungkin diperlukan untuk mengembalikan perdamaian dan keamanan internasional di wilayah tersebut. Hal ini mengimplikasikan bahwa Amerika Serikat dan Inggris dapat berargumen bahwa penggunaan kembali kekuatan bersenjata diperlukan untuk secara permanen guna mengembalikan perdamaian di wilayah tersebut.<sup>329</sup>

Resolusi 678 tidak dapat ditafsirkan secara sembarangan seperti yang ditafsirkan oleh Amerika Serikat dan Inggris. Bagaimana pun, Resolusi 678 secara eksplisit merujuk pada resolusi-resolusi yang harus dilaksanakan sebelum 15 Januari. Artinya, Resolusi 678 tidak dapat dijadikan referensi bagi resolusi yang dikeluarkan setelah Resolusi 678. Untuk lebih mudah memahaminya, jadi otorisasi untuk menggunakan kekuatan bersenjata secara eksplisit diberikan kepada negara-negara anggota yang bekerja sama dengan Pemerintah Kuwait dengan tujuan eksplisit untuk menegakkan dan menerapkan Resolusi 660 dan "Resolusi-resolusi yang relevan" berikutnya. Rujukan pada "resolusi-resolusi yang relevan" adalah pada resolusi-resolusi

---

<sup>329</sup> C Gray, "From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq" (2002) 13:1 Eur J Int Law 1-19, online: <<https://academic.oup.com/ejil/article-lookup/doi/10.1093/ejil/13.1.1>> at 1-3.

yang disebutkan dalam mukadimah Resolusi 678, dan bukan pada resolusi apapun yang akan diadopsi pada suatu waktu di masa depan.<sup>330</sup>

Akibat cara tafsir yang sewenang-wenang terhadap Resolusi 678 mengakibatkan jalan sejarah peradaban di Timur Tengah menjadi rumit dan penuh kontradiksi. Sejarah mencatat bahwa Invasi ke Irak oleh pasukan Amerika, Inggris, dan Sekutu lainnya telah mengubah Timur Tengah. Hal ini dijelaskan oleh Peter W. Galbraith dalam tulisannya yang mengatakan bahwa keterlibatan Amerika Serikat dan Inggris di Irak telah membawa Irak menjadi sebuah negeri yang penuh konflik, kacau, membingungkan, sangat tidak aman, bertebaran kekerasan, keadaan politiknya yang rumit, perpecahan berbagai kubu dan sekte, kudeta, terorisme, bom, aksi bunuh diri, dominasi milisi bersenjata, hilangnya warisan intelektual, dan peninggalan sejarah yang dimusnahkan.<sup>331</sup> Perang Teluk I secara sekilas menyelesaikan masalah yaitu penarikan pasukan Irak dari Kuwait, tetapi perang ini membuat Timur Tengah menjadi *more intrecable than ever*.<sup>332</sup> Pada analisis akhir ini penulis menilai bahwa Amerika Serikat dan Inggris menggunakan satu frasa di dalam Resolusi 678 yaitu, *and to restore internasional peace and security in the area*. Frasa ini menjadi dasar pembenaran hukum yang keliru oleh kedua negara besar tersebut atas tindakan militernya di Irak.<sup>333</sup>

---

<sup>330</sup> Guido Den Dekker & Ramses A Wessel, "Military Enforcement of Arms Control in Iraq" (1998) Leiden J Int Law at 504.

<sup>331</sup> L Carl Brown & Peter W Galbraith, "The End of Iraq: How American Incompetence Created a War without End" (2006) 85:5 Foreign Aff 175.

<sup>332</sup> Galtung, *supra* note 326 at 246.

<sup>333</sup> Roger O'Keefe, "Submission on the UK's Legal Basis for Military Action in Iraq" (2010) SSRN Electron J, online: <<https://www.ssrn.com/abstract=3496748>> at 3.