



ANALISIS TERHADAP PELANGGARAN RESOLUSI DEWAN KEAMANAN PBB NOMOR 478 TAHUN 1980 (STUDI KASUS *UNILATERAL PROCLAMATION* AMERIKA SERIKAT ATAS STATUS KOTA YERUSALEM)

Radid Nugroho Dewantoro ¹

¹Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret

Corresponding author's email: fauzienurr@gmail.com

Article Information

Keywords:

Embassy; Sanction; Violation of International Treaties.

DoI:10.20961/belli.v7i2.

Abstract

This research aims to analyze the sanctions that can be applied to the United States for violations of international law arising as a result of the unilateral proclamation announced by President Donald Trump on December 6, 2017 as its foreign policy that recognizes Jerusalem as the capital of Israel and moves its embassy from Tel Aviv to Jerusalem. This type of research is prescriptive normative in order to identify sanctions to the United States that has violated international law. The result of this research showed that violations of international law on the United States unilateral proclamation regarding the status of the City of Jerusalem may be subject to various sanctions by the UN Security Council including economic sanctions, diplomatic sanctions, sports sanctions, individual sanctions, and sanctions to suspend privileges as a member of the United Nations. Of the various sanctions that can be applied by the UN Security Council, there are obstacles that can be found, namely the veto rights of permanent members of the Security Council. Therefore it is recommended to countries that have economic stability and geopolitical conditions more or less the same as the United States such as China in order to impose political sanctions in the form of unilateral economic and diplomatic sanctions.

I. Pendahuluan

Yerusalem merupakan salah satu kota tertua di dunia yang terletak di persimpangan Israel dan West Bank. Lokasinya berada di antara Laut Mediterania dan Laut Mati, sekitar 50 kilometer sebelah tenggara Kota Tel Aviv. Luas kota ini sekitar 123 kilometer persegi, tetapi batas-batasnya seringkali diperselisihkan, terutama sejak diokupasi oleh Israel (Ajat Sudrajat, 2009: 2). Yerusalem diklaim sebagai kota suci oleh tiga agama, Yahudi, Kristen, dan Islam yang merupakan bagian dari *Abrahamic religions*. Yerusalem dibagi menjadi dua bagian, Yerusalem Barat dan Yerusalem Timur. Hampir semua penduduk Yerusalem Barat adalah orang Yahudi yang merupakan bagian dari Israel sejak didirikan pada tahun 1967, sementara Yerusalem Timur berhasil diduduki Israel pada masa peperangan hingga diklaim sebagai bagian dari wilayahnya. Israel juga menyatakan bahwa Yerusalem adalah ibu kotanya, namun klaim tersebut dibantah oleh orang-orang Palestina dan PBB juga tidak mengakuinya (Hani Albasoos, 2013: 23-24).

Dikarenakan Yerusalem dianggap sebagai kota suci tiga agama yaitu Yahudi, Kristen, dan Islam, menjadikan Yerusalem ajang persengketaan yang tidak pernah usai. Hingga akhirnya Majelis Umum PBB mengeluarkan Resolusi Nomor 181 pada 29 November 1947 yang memberikan Yerusalem status khusus disebut sebagai "*Corpus-Separatum*", yaitu entitas internasional independen, diatur dalam sistem internasional khusus dan status Yerusalem menjadi kota internasional di bawah kedaulatan PBB (<http://www.mideastweb.org/ga303.htm> diakses pada 5 Maret 2019 pukul 13.10 WIB).

Dewan Keamanan yang merupakan salah satu organ PBB yang memiliki tanggung jawab utama untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional juga mengeluarkan resolusi untuk menjaga status kota Yerusalem agar menjadi kota yang berada di bawah kedaulatan PBB. Resolusi Dewan Keamanan PBB terkait status kota Yerusalem yaitu: Resolusi 242 (22 Nopember 1967); Resolusi 252 (21 Mei 1968); Resolusi 456 (1 Maret 1980); Resolusi 478 (20 Agustus 1980); Resolusi 672 (12 Oktober 1990); Resolusi 1073 (28 September 1996); Resolusi 1322 (7 Oktober 2000); Resolusi 1397 (12 Maret 2002); dan Resolusi 2334 (23 Desember 2016). Sembilan resolusi tersebut merupakan Resolusi Dewan Keamanan PBB yang didukung 15 negara anggotanya yang menyangkut status kota Yerusalem tak terkecuali Amerika Serikat. (<https://dunia.tempo.co/read/1040490/ini-9-resolusi-pbb-soal-yerusalem-yang-dilanggar-trump/full&view=ok> diakses pada 6 Januari 2019 pukul 01.02 WIB). Amerika Serikat menjadi negara yang cukup berpengaruh dalam konflik di Yerusalem karena

Amerika Serikat merupakan “pendukung” utama Israel.

Pada 6 Desember 2017, keputusan mengejutkan dibuat oleh Amerika Serikat dibawah wewenang Presiden Donald J. Trump yang mengumumkan pengakuan sepihaknya (*unilateral proclamation*) atas Yerusalem sebagai ibu kota Israel dan akan memindahkan Kedutaan Besar Amerika Serikat untuk Israel dari Tel Aviv ke Yerusalem secepat mungkin. Dalam potongan pidatonya, Trump menegaskan bahwa pengakuan Yerusalem sebagai ibu kota Israel merupakan bentuk implementasi Undang-Undang Kedutaan Yerusalem yang telah disepakati oleh kongres Amerika Serikat Tahun 1995. (<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-recognizing-jerusalem-capital-state-israel-relocating-united-states-embassy-israel-jerusalem/> diakses pada 7 Januari 2019 pukul 10.10 WIB). Pernyataan Presiden Donald Trump tersebut menimbulkan reaksi kemarahan dari berbagai negara di dunia karena dianggap dapat memperpanjang konflik di Yerusalem antara Israel dan Palestina. Selain itu, deklarasi tersebut melanggar Resolusi Dewan Keamanan PBB menyangkut status Kota Yerusalem yang sudah disebutkan diatas. Aksi Amerika Serikat yang memindahkan Kedutaan Besarnya dari Tel Aviv ke Yerusalem tersebut melanggar Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 478 Tahun 1980 yang mengatur mengenai Israel yang dilarang membuat undang-undang yang menyatakan perubahan status Yerusalem. Perubahan status itu dianggap sebagai pelanggaran hukum internasional. Semua negara yang membuat perwakilan diplomatik di Yerusalem diminta agar menutupnya.

II. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada dengan mendasarkan hukum sebagai suatu norma (Peter Mahmud Marzuki, 2014: 55-56). Penelitian hukum normatif bersifat preskriptif untuk menemukan hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari bahan hukum primer (otoritatif seperti undang-undang dan perjanjian internasional) dan bahan hukum sekunder (buku teks, jurnal, kamus hukum) (Johny Ibrahim, 2006: 44). Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan undang-undang dan pendekatan historis. Metode penelitian ini berpangkal pada pengajuan premis mayor dan kemudian diajukan premis minor, yang setelah itu dapat ditarik sebuah kesimpulan.

III. Hasil dan Pembahasan

Pada dasarnya, Yerusalem merupakan kota suci yang telah diberikan status khusus oleh PBB sebagai kota internasional di bawah kedaulatan PBB berdasarkan Resolusi Majelis Umum Nomor 181 Tahun 1947, yang berakibat hukum kota ini tidak dapat di-claim oleh negara manapun (Diakonia International Humanitarian Law Resource Centre, 2017: 4). Keputusan Presiden Donald Trump mengenai pengakuan Yerusalem sebagai ibu kota Israel dan pemindahan Kedutaan Amerika Serikat dari Tel Aviv ke Yerusalem mendapat penolakan dari banyak pemimpin dunia. Dewan Keamanan PBB menggelar pertemuan darurat pada 7 Desember 2017 dan 14 dari 15 anggota menyatakan kecaman atas keputusan Donald Trump tersebut. 14 negara anggota Dewan Keamanan PBB tersebut mengatakan keputusan mengakui Yerusalem sebagai ibu kota Israel tersebut merupakan pelanggaran terhadap Resolusi PBB dan hukum internasional, namun Dewan Keamanan tidak dapat menerbitkan keputusan tanpa dukungan dari Amerika Serikat (<https://www.wsj.com/articles/fourteen-of-15-security-council-members-denounce-u-s-stance-on-jerusalem-1512777971> diakses pada 9 Desember 2019 pukul 19.30 WIB).

Unilateral proclamation yang dilakukan Amerika Serikat dengan mengakui Yerusalem sebagai Ibu Kota Israel hingga memindah kantor kedutaannya dinilai menyebabkan dampak politis, yaitu keputusan ini secara langsung merupakan bentuk pengakuan resmi Amerika Serikat bahwa Yerusalem adalah ibu kota resmi Israel dan menjadi bentuk penolakan pemerintah Amerika Serikat atas keabsahan hak politik Palestina atas Yerusalem (<https://www.medcom.id/internasional/asia/wkBnXjlk-lima-dampak-politis-rencana-pemindahan-kedubes-as-ke-yerusalem> diakses pada 3 Januari 2020 pukul 19.00 WIB). Selain dampak politis, tindakan Amerika Serikat juga melanggar Hukum Internasional, diantaranya Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 478 Tahun 1980, *Good Faith Principle*, *Asas Pacta Sunt Servanda*, Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 181 Tahun 1947, dan hukum kebiasaan internasional penempatan kedutaan besar.

Selain melanggar berbagai hukum internasional, aksi Amerika Serikat tersebut juga berpotensi memperpanjang konflik di Yerusalem antara Israel dan Palestina. Dewan Keamanan PBB sebagai badan utama PBB yang memiliki tanggung jawab utama untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional sudah seharusnya memberikan sanksi tegas atas aksi Amerika Serikat tersebut (Sumaryo Suryokusumo, 2015: 97). Sanksi yang dapat diterapkan kepada Amerika Serikat *atas unilateral proclamation*-nya

yang melanggar hukum internasional antara lain:

1. Sanksi Ekonomi (*Economic Sanctions*)

Sanksi ekonomi internasional tampaknya menjadi fitur umum dan berulang dalam interaksi politik antara negara dan instrumen vital dalam pemerintahan internasional. Sanksi ekonomi internasional dapat didefinisikan secara luas untuk memasukkan “langkah-langkah ekonomi sebagai kontras dengan karakter diplomatik atau militer yang diambil untuk menyatakan ketidaksetujuan atas tindakan target atau untuk mendorong target itu untuk mengubah beberapa kebijakan atau praktik atau bahkan struktur pemerintahannya” (Andreas F. Lowendfeld, 2002: 698). Logika dasar di balik semua sanksi ekonomi internasional secara umum adalah mengubah kesejahteraan orang-orang di dalam negara yang ditargetkan. Namun, tidak jarang sanksi ini berfungsi untuk mendiskreditkan target dan mendapatkan dukungan dari opini publik dunia, tujuannya adalah untuk membawa pada target tekanan bersama dari opini publik internasional, bahkan untuk meminta negara-negara lain untuk membentuk front persatuan melawan target (Makio Miyagawa, 2016: 210). Sanksi ekonomi dapat dikenakan secara kolektif di tingkat global atau regional, atau oleh negara, atau negara yang berpikiran sama bertindak secara sepihak (*unilaterally*) (Jana Ilieva dkk, 2018: 203).

Dewan Keamanan sebagai badan PBB yang memiliki wewenang untuk memberikan sanksi kepada negara yang dapat mengancam perdamaian, dapat mendiskusikan dan menghimbau negara-negara anggota PBB lainnya untuk memberikan sanksi ekonomi terhadap Amerika Serikat agar Amerika Serikat dapat mempertimbangkan ulang atau menghapus kebijakannya yang dapat merugikan negara lain tersebut. Contoh pemberian sanksi ekonomi yakni seperti pelarangan ekspor-impor perdagangan, mem-blacklist produk-produk buatan Amerika Serikat, embargo dan sebagainya.

Dalam perniagaan dan politik internasional, embargo adalah pelarangan terhadap perniagaan dan perdagangan dengan sebuah negara. Embargo pada umumnya dideklarasikan oleh sekelompok negara terhadap negara lain untuk mengisolasi dan menyebabkan negara tersebut dalam keadaan internal yang sulit. Embargo biasanya digunakan sebagai hukuman politik bagi pelanggaran terhadap sebuah kebijakan atau kesepakatan (Sugiarto Pramono, 2014: 136).

Tujuan diberlakukan sanksi embargo ekonomi yaitu untuk mengendalikan dan mempengaruhi tingkah laku dan pikiran negara lain. Salah satu hal yang perlu digaris bawahi adalah embargo nyaris tidak dapat digunakan oleh negara yang tidak memiliki basis ekonomi yang kuat, sehingga sejumlah syarat harus dimiliki dan diterapkan oleh negara yang hendak menjatuhkan sanksi agar sanksi dapat berjalan dengan efektif. Syarat tersebut yakni: *financial power; political will* (kemauan untuk menggunakan kekuatan ekonomi); *skill in applications* yaitu keterampilan dalam menggunakannya; serta reputasi dalam menggunakannya (Sugiarto Pramono, 2014: 136).

Legitimasi embargo terdapat dalam Pasal 41 Piagam PBB yang menyatakan:

“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.”

Meskipun embargo tidak secara eksplisit disebutkan dalam pasal tersebut, namun menurut Pasal 41 Piagam PBB tindakan embargo ekonomi dapat dikategorikan dalam *“partial interruption of economic relations”* (Tamás Szabados, 2020: 8), sehingga Dewan Keamanan dapat menyerukan kepada negara-negara anggota PBB yang memiliki hubungan perdagangan dengan Amerika Serikat seperti China, Kanada, Meksiko dan negara-negara lain yang menolak kebijakan Amerika Serikat tersebut untuk mengembargo Amerika Serikat.

Dalam penerapan sanksi ekonomi tersebut, keputusan Dewan Keamanan harus sesuai dengan Pasal 27 ayat (3) Piagam PBB yang secara garis besar mengatur tentang syarat suara yang harus dipenuhi agar suatu keputusan dapat dilaksanakan yakni dengan suara setuju dari sembilan anggota termasuk suara bulat dari anggota tetap (Sulbianti dkk, 2016: 3). Adanya hambatan sangatlah dimungkinkan mengingat Amerika Serikat merupakan anggota tetap Dewan Keamanan, sehingga besar kemungkinan veto akan dijatuhkan oleh Amerika Serikat maupun negara anggota lainnya dalam pemberian sanksi ekonomi tersebut yang pada akhirnya resolusi tidak dapat ditetapkan.

Dalam hal suatu negara yang termasuk dalam anggota tetap Dewan Keamanan

PBB melakukan veto terhadap resolusi yang akan diberikan kepada Amerika Serikat sebagai negara yang melakukan pelanggaran karena mengakui Yerusalem sebagai Ibu Kota Israel dan memindahkan kedutaannya dari Tel Aviv ke Yerusalem merupakan kepentingan politik, sehingga pelaksanaan resolusi ini akan bergantung kepada itikad baik negara-negara anggota PBB khususnya anggota tetap Dewan Keamanan PBB. Itikad baik dapat dinilai dari kepatuhan negara-negara akan resolusi terakhir yang disahkan oleh Majelis Umum PBB yang mengecam tindakan pengakuan Amerika Serikat atas status Kota Yerusalem sebagai ibu kota Israel dan pemindahan kantor perwakilan diplomatiknya dari Tel Aviv ke Yerusalem yaitu Resolusi ES-10/L.22 Majelis Umum PBB. Resolusi tersebut meminta agar semua negara mematuhi dan wajib tunduk kepada Resolusi Dewan Keamanan mengenai Kota Suci Yerusalem, dan tidak mengakui tindakan-tindakan yang bertentangan dengan resolusi tersebut (<https://undocs.org/en/A/ES-10/L.22> diakses pada 03 Juli 2020 pukul 22.30 WIB).

Kepatuhan negara-negara anggota PBB dalam mengabulkan resolusi yang memberikan sanksi terhadap Amerika Serikat dalam bentuk sanksi ekonomi maupun sanksi lainnya merupakan bentuk pelaksanaan prinsip *pacta sunt servanda* dimana semua negara anggota PBB terikat pada aturan-aturan internasional yang mengikat. Hal ini juga sebagai salah satu upaya mewujudkan perdamaian sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Piagam PBB.

2. Sanksi Diplomatik (*Diplomatic Sanctions*)

Menurut Pasal 41 Piagam PBB, Dewan Keamanan dapat menentukan pemberian sanksi atas tindakan suatu negara yang dapat mengancam perdamaian. Bentuk sanksi tersebut dapat berupa sanksi diplomatik, sanksi ekonomi, dan sanksi militer. Sanksi diplomatik dapat dikatakan sebagai sanksi yang paling lunak. Sanksi diplomatik dapat berupa penurunan sampai pemutusan hubungan diplomatik, misalnya penurunan derajat hubungan diplomatik dari Kedutaan Besar menjadi Konsulat, penarikan Duta Besar, dapat juga dengan penugasan *charge d'affairs* untuk menggantikan Duta Besar (Dani Budi Satria dkk, 2016: 4).

Beberapa alasan suatu negara memutuskan hubungan diplomatiknya antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Bila terjadi perang antara kedua negara;
- b. Adanya kasus sengketa antara kedua negara yang sudah sebegitu rupa, sehingga

tindakan apapun yang diambil seperti pengusiran diplomat atau pemanggilan kepala perwakilan masih tidak cukup; dan

- c. Adanya kebijakan suatu negara yang sangat bertentangan dengan posisi negara lain ataupun kegiatan yang tidak wajar dari personel diplomatik (Olivia Razmana Poeteri dkk, 2014, 47-48).

Jika dilihat pada poin c di atas, Amerika Serikat dapat dikenakan sanksi diplomatik bahkan hingga pemutusan hubungan diplomatik sebagaimana diamanahkan oleh Dewan Keamanan berdasarkan Pasal 41 Piagam PBB karena kebijakannya yang bertentangan dengan posisi Kota Yerusalem sebagai kota internasional dibawah yurisdiksi PBB.

3. Sanksi Olahraga (*Sport Sanctions*)

Untuk menunjukkan penolakan atau tidak setujunya suatu negara dengan kebijakan yang dikeluarkan negara lain dapat ditunjukkan dengan berbagai bentuk seperti pemberian sanksi. Sanksi olahraga digunakan sebagai cara perang psikologis, yang dimaksudkan untuk menghancurkan moral populasi negara target (Bela Szunyogh, 1955: 13).

Contoh penerapan sanksi olahraga yaitu sanksi internasional terhadap Republik Federal Yugoslavia pada 1992-1995, diberlakukan oleh Dewan Keamanan PBB dengan Resolusi 757: “*decides also that all states shall take the necessary steps to prevent the participation in sporting events on their territory of persons or groups representing the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)*”.

Perjanjian Gleneagles yang disetujui oleh PBB pada Tahun 1977, negara-negara anggota berkomitmen untuk mencegah kontak dan persaingan antara olahragawan dan organisasi olahraga, tim atau individu mereka dari Afrika Selatan (Vojin Dimitrijevic & Jelena Pejic, 1995: 124-153).

Sanksi olahraga dapat diterapkan oleh Dewan Keamanan PBB atau oleh perwakilan dari negara-negara yang tidak setuju dengan kebijakan yang dikeluarkan Amerika Serikat karena dinilai mengancam perdamaian dan keamanan internasional. Sanksi olahraga ini dapat berupa pelarangan partisipasi Amerika Serikat dalam kompetisi olahraga internasional ataupun mencegah kontak dengan tim atau individu perwakilan dari Amerika Serikat yang dimaksudkan untuk memberikan tekanan psikologis terhadap populasi negara tersebut. Meski demikian, sanksi olahraga hanya bersifat alternatif karena sifatnya yang tidak mengikat.

4. Sanksi Individu (*Sanctions on Individuals*)

Dewan Keamanan PBB dapat menerapkan sanksi terhadap para pemimpin politik atau individu ekonomi yang mengancam perdamaian dan stabilitas keamanan (Simon Chesterman & Beatrice Pouligny 2003: 503-518). Pada 7 November 2014, Dewan Keamanan menjatuhkan sanksi kepada mantan Presiden Yaman Ali Abdullah Saleh karena dianggap mengancam perdamaian dan stabilitas keamanan di negara itu. Berdasarkan *section 5(h) of Security Council Guidelines*, Dewan Keamanan membentuk summary yang menyatakan bahwa tindakan yang dilakukan individu juga dapat dikenai sanksi. Hal tersebut didasarkan pada Resolusi Nomor 2140 yang dikeluarkan Dewan Keamanan tentang sanksi atas Ali Abdullah Saleh. Guidelines yang berisi penjabaran Resolusi Dewan Keamanan tersebut kemudian dapat dijadikan referensi alasan bagaimana seorang individu dapat dikenai sanksi oleh Dewan Keamanan. Sanksi yang diberikan oleh Dewan Keamanan antara lain larangan perjalanan di seluruh dunia dan pembekuan aset asing

(<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/2140/materials/summaries/individual/ali-abdullah-saleh> diakses pada 14 Februari 2020 pukul 03.45 WIB).

Bila dilihat dari akibat yang terjadi atas kebijakan yang dibuat Presiden Amerika Serikat Donald Trump, pengakuannya atas Yerusalem sebagai Ibu Kota Israel dan keputusannya memindahkan Kedutaan Besar Amerika Serikat dari Tel Aviv ke Yerusalem sudah terbukti merupakan tindakan yang dapat mengganggu stabilitas keamanan dan memperpanjang proses perdamaian antara Israel dan Palestina. Hal ini dapat dibuktikan dengan terjadinya kerusuhan-kerusuhan yang memakan korban jiwa setelah proklamasi dari Presiden Donald Trump tersebut (<https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-hamas-tortures-salafis-militants-to-curb-rocket-fire-into-israel-1.5629017> diakses pada 9 Desember 2019 pukul 21.30), sehingga bukan tidak mungkin bagi Dewan Keamanan sebagai organ PBB yang memiliki tanggung jawab menjaga perdamaian dan stabilitas keamanan dunia untuk memberikan sanksi terhadap Presiden Donald Trump.

5. Sanksi Penangguhan Hak-hak Istimewa Sebagai Anggota PBB

PBB dapat memberikan sanksi seperti yang diatur dalam Pasal 5 Piagam PBB. Menurut Pasal 5 Piagam PBB, Majelis Umum PBB memiliki kuasa untuk menangguhkan (suspension) hak-hak istimewa keanggotaan dari anggota yang

menentang tindakan penegakan yang diambil berdasarkan Bab VII Piagam atas dasar rekomendasi dari Dewan Keamanan PBB (Kirgis Jr. & Frederic L., 1977: 500).

Pasal 5 Piagam PBB telah menentukan persyaratan penangguhan hak-hak dan hak-hak istimewa negara anggota dari keanggotaannya, yaitu (Kirgis Jr. & Frederic L., 1977: 523):

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

Jika pembebasan keanggotaan PBB adalah masalah substansial maka ancaman penangguhan atau pengusiran dapat berarti sebagai alat pencegahan untuk melakukan tindakan yang melawan norma organisasi (PBB). Tetapi ancaman akan nyata apabila PBB telah menyiapkan secara benar (actually) untuk menangguhkan atau mengusir jika keadaan membenarkan atau menuntutnya (Kirgis Jr. & Frederic L., 1977: 501).

Dilihat dari syarat tersebut, dapat dikatakan bahwa Amerika Serikat bisa mendapatkan penangguhan atas hak-haknya sebagai anggota PBB karena Amerika Serikat melalui kebijakannya tersebut dengan jelas melanggar resolusi Dewan Keamanan terhadap negara Israel mengenai Kota Yerusalem.

6. Penerapan dan Efektivitas Sanksi terhadap Amerika Serikat

Dari sejumlah sanksi yang dapat dijatuhkan oleh Dewan Keamanan PBB atas pelanggaran yang dilakukan Amerika Serikat dengan mengakui Yerusalem sebagai Ibu Kota Israel dan memindahkan kedutaannya dari Tel Aviv ke Yerusalem, Amerika Serikat dapat dikenakan sanksi ekonomi dan sanksi diplomatik.

a. Sanksi Ekonomi

Pemberlakuan sanksi ekonomi merupakan opsi yang paling banyak disetujui oleh negara-negara anggota PBB. Hal tersebut dilatarbelakangi oleh

dampak sanksi ekonomi terhadap negara yang dijatuhi sanksi, target sanksi ekonomi yang jelas, biaya sanksi ekonomi yang ringan bila dibandingkan dengan penggunaan kekuatan militer (Gary Clyde Hufbauer dkk, 2007: 9), serta tanggung jawab yang timbul atas pemberlakuan sanksi ekonomi yang dapat dilihat dari partisipasi masyarakat internasional dalam mendukung resolusi pemberlakuan sanksi terhadap negara yang melakukan ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran perdamaian atau tindak agresi, maupun tanggung jawab negara yang dikenakan sanksi ekonomi dalam menaati ketentuan Dewan Keamanan PBB yang menjadi tujuan pemberlakuan sanksi yang hendak dicapai (Poppy Luciana Sitompul, 2012: 84-85).

Sanksi ekonomi menjadi sanksi yang tepat untuk diterapkan karena akan membawa dampak langsung terhadap negara yang melanggar Resolusi Dewan Keamanan, dalam kasus ini Amerika Serikat. Berikut dampak yang timbul akibat dijatuhkannya sanksi ekonomi yaitu:

1) Dampak Sanksi Ekonomi Terhadap Stabilitas Politik

Pemberlakuan sanksi ekonomi akan mempengaruhi stabilitas politik negara yang dikenakan sanksi. Ketidakstabilan politik suatu negara dapat dipicu oleh faktor domestik seperti maraknya protes masyarakat yang merasakan perubahan seiring pemberlakuan sanksi ekonomi, dan pada akhirnya menuntut negara mengubah kebijakannya atau bahkan meminta pergantian pemimpin. Hal ini pada akhirnya dapat mempengaruhi keputusan pemerintah dalam melaksanakan ketentuan Dewan Keamanan agar sanksi ekonomi dicabut (Poppy Luciana Sitompul, 2012: 92).

2) Dampak Sanksi Ekonomi Terhadap Aspek Sosial

Sanksi ekonomi juga berdampak pada meningkatnya masalah sosial yang dihadapi rakyat. Sebagaimana sanksi ekonomi yang diberlakukan terhadap Irak dan Federasi Republik Yugoslavia, munculnya hiperinflasi membuat pengangguran semakin tinggi sementara nilai tukar yang merosot menyebabkan daya beli menurun dan berdampak cukup signifikan dalam kegiatan pemenuhan kebutuhan rumah tangga (Poppy Luciana Sitompul, 2012: 94).

Pada umumnya masalah sosial yang muncul di tengah-tengah masyarakat sebagai dampak pemberlakuan sanksi ekonomi adalah

kemiskinan. Selain itu, dampak sosial lainnya adalah munculnya batasan di bidang budaya dan kontak sosial yang mengakibatkan terisolasinya aktivitas intelektual dan ilmiah. Para peneliti negara tersebut dilarang melakukan perjalanan internasional karena terhambat dana riset internasional dan dikeluarkan dari organisasi profesional internasional. Pemberlakuan sanksi pada akhirnya membawa kemerosotan dalam segala aspek kehidupan dan menjadi sesuatu hal yang tragis (Poppy Luciana Sitompul, 2012: 95).

3) Dampak Sanksi Ekonomi Terhadap HAM

Pemberlakuan sanksi ekonomi memberikan dampak bagi rakyat. Namun pada dasarnya, sanksi ekonomi tidak ditujukan bagi rakyat melainkan kepada negara yang mengeluarkan kebijakan yang mengancam perdamaian dunia, pelanggaran perdamaian atau tindakan agresi yang pada akhirnya berakibat pada pelanggaran HAM. Bagian dari hak-hak asasi manusia yang tidak terpenuhi antara lain hak hidup, hak untuk memperoleh kehidupan yang layak, hak atas kesehatan, hak atas pekerjaan, hak atas pendidikan dan lainnya (Poppy Luciana Sitompul, 2012: 98).

4) Dampak Sanksi Ekonomi Terhadap Kebijakan Politik Luar Negeri

Sanksi ekonomi berpotensi mempengaruhi kebijakan politik luar negeri negara yang dikenakan sanksi. Sejalan dengan misi PBB, maka pemberlakuan sanksi ekonomi Dewan Keamanan juga diharapkan efektif dalam setiap rezimnya, dimana negara yang dikenakan sanksi ekonomi diharapkan mengubah kebijakannya dan menaati misi Dewan Keamanan. Dalam kasus ini apabila sanksi ekonomi kepada Amerika Serikat terbukti efektif maka bukan tidak mungkin Amerika Serikat akan mengubah kebijakan luar negerinya mengenai status Kota Yerusalem dan mengembalikan kantor perwakilan diplomatiknya ke Tel Aviv dalam rangka kembali menaati Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 478 Tahun 1980 (Poppy Luciana Sitompul, 2012: 106).

b. Sanksi Diplomatik

Sanksi diplomatik merupakan tindakan politik yang diambil untuk menyatakan ketidaksetujuan atau ketidaksenangan pada tindakan tertentu melalui jalur diplomatik dan politik, daripada menggunakan cara ekonomi atau

militer. “Pemutusan hubungan diplomatik” adalah langkah yang tepat yang secara khusus disebutkan dalam Pasal 41 Piagam PBB. Sanksi diplomatik menjadi salah satu bentuk sanksi yang sering digunakan dalam sejarah, dan telah diterapkan oleh komunitas internasional terhadap negara-negara seperti Irak, Libya, Rhodesia Selatan, Libya, Sudan, Yugoslavia, Angola, dan Afghanistan di bawah pemerintahan Taliban pada 1994-2001. Sanksi diplomatik akan efektif apabila dilakukan di bawah wewenang Resolusi Dewan Keamanan PBB karena sifatnya yang lebih universal dan lebih kuat dengan resolusi tersebut sebagai dasar hukum pemberian sanksi, namun bila sanksi dilakukan secara unilateral oleh kebijakan otonom negara-negara tertentu maka akan membuat sanksi menjadi kurang universal dan kurang efektif (ODU United Nations Society, 2020: 3).

Dampak langsung yang akan dialami negara yang dikenai sanksi diplomatik, dalam kasus ini Amerika Serikat yaitu tidak lagi didapatkannya keuntungan yang lebih dari negara lain, tidak dapat menjaga hubungan dengan negara lain, dan tidak bisa menjaga keserasian antar negara (Dhea Alficitra Ananda dkk, 2017: 2). Selain itu, Amerika Serikat juga tidak lagi dapat menjalankan tugas dan fungsi perwakilan diplomatik yang tercantum dalam Pasal 3 ayat (1) Konvensi Wina 1961 yaitu mewakili negaranya, tidak dapat melindungi kepentingan negaranya di negara penerima dalam batas-batas yang diperkenankan oleh hukum internasional, tidak dapat mengadakan perundingan dengan pemerintah negara penerima, tidak dapat memberikan laporan kepada negaranya mengenai keadaan dan perkembangan di negara penerima, dan tidak lagi dapat meningkatkan hubungan persahabatan antarnegara, serta tidak dapat mengembangkan dan memperluas hubungan-hubungan ekonomi, kebudayaan, dan ilmu pengetahuan antarnegara (Ireine Tiara Karundeng, 2018: 46).

Dilihat dari dampak-dampak yang muncul akibat penerapan sanksi ekonomi dan diplomatik yang kompleks, maka sanksi ekonomi dan diplomatik menjadi sanksi yang paling tepat untuk diterapkan kepada Amerika Serikat sehingga Amerika Serikat dapat kembali menaati hukum internasional dalam hal ini Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 478 Tahun 1980.

Menurut laporan Peter Institute yang dimuat dalam jurnal Radka Druláková dkk, sebelum menjatuhkan sanksi, negara pengirim sanksi harus mengetahui kerentanan

target dan pandangannya terhadap biaya terkait dengan perubahan perilakunya; harus mengevaluasi keberlanjutan jangka panjang rezim sanksi dan harus mempertimbangkan apakah sanksi akan berhasil jika diterapkan secara sepihak atau apakah diperlukan koalisi negara yang lebih luas (Radka Druláková dkk, 2010: 104).

Selain itu, ada lima pola yang harus dipertimbangkan oleh negara yang ingin memberikan sanksi untuk meningkatkan efektivitas seluruh kerangka sanksi. Pola tersebut yaitu:

- a. *Inverse proportionality sanctions - goals* (proporsionalitas terbalik sanksi - tujuan): yaitu sanksi yang diterapkan harus memiliki tujuan yang sederhana (*modest*), tanpa diikuti oleh kepentingan lain seperti kepentingan politik dan lainnya. Dalam kasus ini, tujuan diterapkannya sanksi yaitu agar Amerika Serikat menarik kembali atau membatalkan kebijakan luar negerinya yang mengakui Yerusalem sebagai ibu kota Israel dan mengembalikan kantor perwakilan diplomatik Amerika Serikat yang sudah dipindahkan ke Yerusalem untuk kembali ke Tel Aviv. Dikarenakan pengakuan sepihak dan pemindahan kantor perwakilan diplomatik tersebut melanggar Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 478 Tahun 1980, maka bila tujuan pemberian sanksi tersebut murni akibat pelanggaran hukum internasional tanpa diikuti oleh kepentingan lain, sanksi dapat diterapkan secara hukum dengan efektif (Gary Clyde Hufbauer dkk, 2007: 162).
- b. *Good relations of the sender with the target* (hubungan baik antara negara pengirim dan negara target sanksi): efektivitas sanksi akan lebih tinggi ketika sanksi dijatuhkan oleh negara sekutu atau mitra dagang yang dekat. Negara sekutu atau mitra dagang yang dekat akan lebih dibutuhkan karena kepentingan relasi negara sehingga kemungkinan dipatuhinya sanksi akan lebih besar. Kepatuhan yang lebih tinggi terhadap sanksi oleh sekutu dan mitra dagang mencerminkan kesediaan mereka untuk tunduk pada isu-isu spesifik untuk menghormati hubungan keseluruhan dengan negara pengirim. Sanksi yang akan diterapkan kepada Amerika Serikat akan lebih efektif apabila dijatuhkan oleh mitra dagang terbesarnya seperti China, Kanada, atau Meksiko yang merupakan negara mitra dagang terbesar Amerika Serikat (Gary Clyde Hufbauer dkk, 2007: 163).
- c. *Higher compliance of democratic regimes* (kepatuhan yang lebih tinggi terhadap rezim demokratis): rezim demokratis lebih sensitif terhadap sanksi ekonomi karena dampaknya akan langsung dirasakan oleh banyak pihak termasuk warga negara

yang dikenakan sanksi dalam hal ini Amerika Serikat. Penjatuhan sanksi ekonomi kepada negara dalam rezim demokratis akan berdampak pada stabilitas politik, aspek sosial, hak asasi manusia, dan kebijakan politik luar negerinya. Ekonomi negara yang dijatuhi sanksi dapat lumpuh karena sanksi ekonomi yang memutus kerjasama ekspor-impor hingga pada akhirnya Amerika Serikat menarik kebijakan luar negerinya yang melanggar hukum internasional tersebut (Gary Clyde Hufbauer dkk, 2007: 166).

- d. *Necessity to consider domestic costs* (keharusan untuk mempertimbangkan biaya domestik): dalam rangka membuat sanksi lebih efektif, negara yang akan menjatuhkan sanksi harus memperhatikan biaya yang dikeluarkan dalam penerapan sanksi. Negara yang menjatuhkan sanksi tidak boleh mengalami kerugian karena kerugian tersebut dapat menyebabkan hilangnya dukungan publik. Biaya yang dikeluarkan dalam penjatuhan sanksi harus berkorelasi dengan manfaat dan tujuan sanksi yang dalam kasus ini yaitu mengubah kebijakan luar negeri Amerika Serikat mengenai status Kota Yerusalem dan mengembalikan kedutaan Amerika Serikat ke Kota Tel Aviv (Gary Clyde Hufbauer dkk, 2007: 176).
- e. *No direct relation between effectiveness and number of senders* (tidak ada hubungan langsung antara efektivitas dan jumlah pengirim): efektivitas tidak berbanding lurus dengan jumlah negara pengirim. Jumlah negara pengirim yang lebih tinggi memperkuat sinyal politik dan ancaman ekonomi, tetapi dampak nyata dari sanksi mungkin dibatasi oleh kompromi ketika mencari kesepakatan di antara pengirim. Jumlah negara yang menjatuhkan sanksi tidak menjamin sanksi akan efektif jika negara-negara tersebut tidak memiliki kondisi ekonomi maupun geopolitik yang setara dengan negara yang diberi sanksi dalam hal ini Amerika Serikat (Gary Clyde Hufbauer dkk, 2007: 172).

Lima tolak ukur tersebut adalah kondisi yang dapat dijadikan referensi untuk mengukur bagaimana suatu sanksi dapat dikatakan efektif yaitu tercapainya target tujuan dikeluarkannya sanksi. Sesuai dengan pola tersebut, sanksi akan lebih efektif apabila dijatuhkan oleh negara yang memiliki stabilitas ekonomi dan keadaan geopolitik kurang lebih sama dengan Amerika Serikat seperti China. China dapat menjatuhkan sanksi yang bersifat politik yakni sanksi ekonomi dan diplomatik secara *unilateral* apabila sanksi dari Dewan Keamanan PBB terkendala hak veto yang dimiliki anggota tetap Dewan Keamanan PBB termasuk Amerika Serikat. Dengan posisi China sebagai mitra dagang

terbesar Amerika Serikat akan memperkuat proses penjatuhan sanksi sehingga bukan tidak mungkin Amerika Serikat akan mematuhi sanksi yang dijatuhkan (<https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top2005cm.html> diakses pada 26 Juli 2020 pukul 02.00). Oleh karena itu, direkomendasikan kepada China yang juga anggota tetap Dewan Keamanan PBB dengan itikad baiknya agar dapat menjatuhkan sanksi kepada Amerika Serikat yang telah melanggar hukum internasional dengan mengakui Yerusalem sebagai ibu kota Israel dan memindahkan kantor perwakilan diplomatiknya dari Tel Aviv ke Yerusalem sehingga Amerika Serikat dapat kembali menaati Resolusi-resolusi PBB khususnya Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 478 Tahun 1980.

IV. SIMPULAN DAN SARAN

1. Simpulan

Unilateral proclamation Amerika Serikat yang mengakui Yerusalem sebagai Ibu Kota Israel dan memindahkan kedutaannya dari Tel Aviv ke Yerusalem pada 6 Desember 2017 merupakan bentuk pelanggaran terhadap aturan-aturan hukum internasional dan sepatutnya dijatuhi sanksi. Dewan Keamanan sebagai organ yang bertanggung jawab menjaga perdamaian dan keamanan internasional sudah seharusnya menerapkan sanksi atas pelanggaran Amerika Serikat. Sanksi yang dapat diberikan antara lain sanksi ekonomi seperti embargo, sanksi diplomatik dari penurunan hingga pemutusan hubungan diplomatik, sanksi olahraga, *sanctions on individuals* seperti larangan perjalanan di seluruh dunia dan pembekuan aset asing, dan sanksi penangguhan hak-hak istimewa sebagai anggota PBB. Dari sejumlah sanksi yang dapat diberikan oleh Dewan Keamanan di atas, sanksi yang paling tepat untuk diterapkan karena memiliki dampak yang signifikan dan dapat memenuhi poin-poin yang menjadikan sanksi lebih efektif yaitu sanksi ekonomi dan sanksi diplomatik.

2. Saran

PBB perlu membuat aturan hukum yang rinci mengenai penggunaan hak veto yang dimiliki anggota tetap Dewan Keamanan PBB dalam keadaan salah satu anggota tetap Dewan Keamanan menjadi pihak yang berkonflik demi mewujudkan wewenang Dewan Keamanan sebagaimana tercantum dalam Pasal 24 Piagam PBB dalam memelihara perdamaian dan keamanan internasional.

Daftar Pustaka:

- Ajat, S.. (2009). "Jerusalem: Kota dalam Sengketa". Tajdid (Buletin Keislaman dan Kebudayaan), Vol 16 No 2. Ciamis: Lembaga Penelitian dan Pengembangan (LPP) IAID.
- Andreas, F. L.(2003). "International Economic Law". The American Journal of International Law, Vol 97 No 4. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bela, S. (2014). "Psychological Warfare: An Introduction to Ideological Propaganda and the Technique of Psychological Warfare". American Political Science Review, Vol 50 No 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dani, B. S. dkk. (2016). "Legalitas Pengancaman Dan Penggunaan Senjata Nuklir Oleh Negara Dalam Hukum Internasional". Kertha Negara: Journal Ilmu Hukum, Vol 4 No 3. Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana.
- Dhea, A. A. dkk. (2017). "Akibat Hukum Penanggalan Kekebalan (Immunity Waiver) Kepada Pejabat Diplomatik Ditinjau Dari Konvensi Wina 1961 (Studi Kasus Penanggalan Kekebalan Terhadap Asisten Atase Militer Malaysia di Selandia Baru Tahun 2014)". Diponegoro Law Journal, Vol 6 No 2. Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
- Diakonia. (2017). "Distinctions with Differences: Jerusalem as corpus separatum and its legal implications". Diakonia International Humanitarian Law Resource Centre.
- Gary, C. H. dkk. (2007). "Economic Sanctions Reconsidered 3rd Edition". Washington DC: Peterson Institute For International Economics.
- Haaretz, (9 Desember 2019 pukul 21.30 WIB.) <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-hamas-tortures-salafis-militants-to-curb-rocket-fire-into-israel-1.5629017>
- Hani, A.. (2013). "Sovereignty over Jerusalem". Journal of Conflictology, Vol 4 No 2. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Ireine, T. K. (2018). "Tugas dan Fungsi Perwakilan Diplomatik dalam Melindungi Kepentingan Warga Negara Indonesia di Negara Lain". Lex Et Societatis, Vol 6 No 9. Manado: Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi.
- Jana, I. dkk. (2018). "Economic Sanctions in International Law". UTMS Journal of Economics, Vol 9 No 2. Skopje: University of Tourism and Management in Skopje.
- Johny, I. (2006). Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif. Malang: Banyumedia Publishing.
- Kirgis, Jr. & Frederic, L. (1977). International Organizations In Their Legal Setting: Documents, Comments and Questions. Minnesota: West Publishing Co.
- Makio, M.(2016). Do Economic Sanctions Work?. New York: Springer.
- Medcom, (3 Januari 2020 pukul 19.00 WIB.) <https://www.medcom.id/internasional/asia/wkBnXjlk-lima-dampak-politis-rencana-pemindahan-kedubes-as-ke-yerusalem>
- Middle, (5 Maret 2019 pukul 13.10 WIB.) East <http://www.mideastweb.org/ga303.htm>

- ODU United Nations Society. (2020). "The Role of the Sanctions in Diplomacy". ODUMUNC 2020 Issue Brief. Norfolk: Old Dominion University.
- Olivia, R. P. dkk. (2014). "Pemutusan Hubungan Diplomatik Kanada Terhadap Iran". Jurnal Skripsi Universitas Jember.
- Peter, M. M.. (2014). Penelitian Hukum Edisi Revisi. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup.
- Poppy, L. S.(2012). "Pemberlakuan Sanksi Ekonomi Dewan Keamanan PBB Bagi Pemeliharaan Perdamaian dan Keamanan Internasional Berdasarkan BAB VII Piagam PBB". Tesis Fakultas Hukum Program Pascasarjana Kekhususan Hukum Transnasional Jakarta.
- Provisional Rules of Procedure of the Security Council.
- Radka, D. dkk. (2010). "Assessing the Effectiveness of EU Sanctions Policy". Central European Journal of International and Security Studies, Vol 4. Prague: Metropolitan University.
- Simon, C. & Beatricek P.. (2003). "Are Sanctions Meant to Work? The Politics of Creating and Implementing Sanctions Through the United Nations". Global Governance, Vol 9. Singapore: Faculty of Law National University of Singapore.
- Sugiartok P. (2014). "Efektivitas Embargo dalam Mendorong Demokratisasi di Myanmar". Jurnal Forum Ilmu Sosial Jilid 1. Semarang: Universitas Negeri Semarang.
- Sulbianti dkk. (2016). "Hak Veto Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa Dalam Kaitan Dengan Prinsip Persamaan Kedaulatan". Kertha Negara: Journal Ilmu Hukum, Vol 4 No 3. Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana.
- Sumaryo, S.(2015). Hukum Organisasi Internasional (Hukum Perserikatan Bangsa-Bangsa) United Nations Law. Jakarta: Tatanusa.
- Tamás, S.. (2020). Economic Sanctions in EU Private International Law. London: Bloomsbury Publishing.
- Tempo, (6 Januari 2019 pukul 01.02 WIB.) <https://dunia.tempo.co/read/1040490/ini-9-resolusi-pbb-soal-yerusalem-yang-dilanggar-trump/full&view=ok>
- The Wall Street Journal, (9 Desember 2019 pukul 19.30 WIB) <https://www.wsj.com/articles/fourteen-of-15-security-council-members-denounce-u-s-stance-on-jerusalem-1512777971>
- The White House, (7 Januari 2019 pukul 10.10 WIB.) <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-recognizing-jerusalem-capital-state-israel-relocating-united-states-embassy-israel-jerusalem/>
- United Nations Charter 1945.
- United Nations Documents, (3 Juli 2020 pukul 22.30 WIB.) <https://undocs.org/en/A/ES-10/L.22>
- United Nations General Assembly Resolutions.
- United Nations Security Council Resolutions.

- United Nations Security Council, (14 Februari 2020 pukul 03.45 WIB.)
<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/2140/materials/summaries/individual/ali-abdullah-saleh>
- United States Census Bureau, (26 Juli 2020 pukul 02.00 WIB.)
<https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top2005cm.html>
- Vienna Convention on the Law of Treaties 1969.
- Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations 1986
- Vojin, D. & Jelena, P.(1995). “UN Sanctions Against Yugoslavia: Two Years Later”.
The United Nations in the New World Order: The World Organization at Fifty.
London: Macmillan.