

PENGAJIAN PROSES PENGAMBILAN KEPUTUSAN DAN PEMBUATAN HUKUM INTERNASIONAL DI KOMITE PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA TENTANG ANTARIKSA UNTUK MAKSUD DAMAI *)

Suyud Harsoyo Suyudi

**Peneliti Bidang Hukum
Pusat Analisis dan Informasi Kedirgantaraan**

RINGKASAN

Komite Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Penggunaan Antariksa untuk Maksud Damai merupakan Komite pertama yang menggunakan prosedur konsensus untuk melakukan musyawarah dalam mengambil keputusan. Keberhasilan dari komite ini beserta kedua sub-komitennya, yaitu sub-Komite Ilmiah dan Teknik serta sub-Komite Hukum untuk menggunakan metode konsensus dalam menyiapkan lima buah perjanjian internasional dan telah diratifikasi oleh banyak negara serta telah menjadi hukum positif. Namun dibalik kesuksesan sebagaimana disebutkan di atas terdapat hambatan yang dihadapi dalam pengambilan keputusan dengan metode konsensus tersebut. Adapun hambatan dalam penggunaan metoda ini diantaranya adalah sangat dibutuhkannya waktu untuk menyatukan pendapat yang saling berbeda dalam pemecahan permasalahan. Makalah ini juga melakukan studi perbandingan tentang pengambilan keputusan dari berbagai organisasi internasional

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Komite Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Penggunaan Antariksa untuk Maksud Damai *United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space- UNCOPUOS*, untuk selanjutnya disebut Komite, adalah sebuah Komite yang mendapat tugas untuk membahas berbagai permasalahan berkenaan dengan penggunaan antariksa untuk maksud damai dan menyiapkan rancangan hukum internasional tentang kegiatan keantariksaan. Sejak didirikannya Komite tersebut, maka dapat dikatakan bahwa ia merupakan titik sentral dalam pembuatan hukum internasional yang mengatur kegiatan negara-negara di antariksa untuk maksud damai.

Dalam melaksanakan tugasnya Komite keantariksaan telah menerapkan suatu metoda pengambilan keputusan yang cukup unik yaitu metode pengambilan keputusan secara konsensus. Terlaksananya ketentuan konsensus sebagai suatu metode pengambilan keputusan di komite keantariksaan telah dapat dibuktikan kesuksesannya dalam membuat hukum internasional yang mengatur penggunaan antariksa untuk maksud damai. Akan tetapi dibalik kesuksesannya dalam penerapan metode konsensus, cukup banyak permasalahan yang dihadapi dalam penerapan metode konsensus tersebut.

Berikut ini akan dilukiskan bagaimana cara Komite melaksanakan tugasnya dengan menerapkan metode konsensus dalam pengambilan keputusan, apa yang dimaksud dengan metode konsensus serta keuntungan dan kerugian dengan diterapkannya metode tersebut dalam pembuatan hukum internasional tentang penggunaan antariksa untuk maksud damai.

1.2 Permasalahan yang Diteliti

Metode konsensus yang diterapkan di Komite Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai penggunaan antariksa untuk maksud damai, merupakan suatu metode yang cukup unik, oleh sebab itu metode konsensus ini perlu diteliti untuk mengetahui keberhasilan dan hambatan yang dihadapi dalam penerapan metode tersebut.

Adapun hambatan yang dihadapi dalam penerapan metode konsensus, diantaranya adalah

sangat dibutuhkannya waktu untuk menyatukan pendapat yang saling berbeda dalam pemecahan permasalahan. Banyaknya waktu yang diperlukan sangat bergantung dari berbagai faktor, seperti faktor politik dan ekonomi yang berhubungan dengan suatu masalah, sehingga menimbulkan kelambatan dalam pengambilan keputusan. Adanya elemen-elemen atau masalah-masalah yang tidak dapat didamaikan dan untuk masalah itu dianggap belum matang untuk diselesaikan. Lagi pula adanya masalah tenggang waktu untuk bersidang baik di sub-Komite Ilmiah dan Teknik, Sub-Komite Hukum maupun di Komitinya sendiri.

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan sebagaimana diutarakan di atas diketahui bahwa dalam penggunaan metode konsensus terdapat beberapa hambatan sekaligus keberhasilan dalam pengambilan keputusan di Komite Antariksa. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui lebih dalam lagi mengenai penyebab timbulnya hambatan dan apa akibat yang dapat ditimbulkannya.

Penelitian ini juga dapat dilihat dari manfaat ilmiah dari segi prakteknya yaitu untuk dapat menambah informasi aktual dan perbendaharaan pustaka mengenai eksistensi suatu sistem hukum tentang pengambilan keputusan di Komite Antariksa Perserikatan Bangsa-Bangsa.

1.4 Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis dengan menggunakan data yang diambil dari Resolusi-Resolusi Majelis Umum, dokumen Perserikatan Bangsa-Bangsa dan melakukan studi perbandingan tentang pengambilan keputusan dari berbagai Organisasi Internasional serta merujuk kepada pendapat para ahli hukum internasional yang terkenal.

2. KOMITE PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA TENTANG PENGGUNAAN ANTARIKSA UNTUK MAKSUD DAMAI

Pembentukan Komite Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Penggunaan Antariksa untuk Maksud Damai dapat dikatakan bersamaan waktunya dengan dimulainya kegiatan ilmiah di antariksa, sewaktu dilaksanakannya tahun Geofisika Internasional (*The International Geophysical Year*) pada tahun 1958 (*Space Exploration and Application, 1968*). Dengan Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa no. 1348 (XIII) pada tanggal 13 Desember 1950 (UN - Doc.A/AC.105/~8-1986) terbentuklah sebuah Panitia Ad Hoc yang terdiri dari delapan belas negara, yaitu Argentina, Australia, Belgia, Brazil, Kanada, Ceko, Slovakia, Perancis, India, Italia, Jepang, Meksiko, Polandia, Swedia, Uni Soviet, Republik Arab, Inggris dan Amerika Serikat (UN-Doc. A/AC.105/193-1977). Panitia Ad Hoc ini ditugaskan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk membentuk sebuah Komite Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Penggunaan Antariksa untuk Maksud Damai. Pada tanggal 12 Desember 1959 Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa telah menerima sebuah Resolusi no. 1472LXIV) (UN-Doc. no. A/AC.105/358-1986), yang pada dasarnya adalah pembentukan Komite Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Penggunaan Antariksa untuk Maksud Damai. Komite ini telah dilengkapi dengan dua Sub-Komite yaitu Sub-Komite Ilmiah dan Teknik dan Sub-Komite Hukum.

2.1 Keanggotaan Komite

Pada tahun 1959 Komite beranggotakan 24 negara. Kemudian keanggotaan Komite telah beberapa kali ditambah, yaitu :

- a. Pada tahun 1961 keanggotaan telah diperluas dan menjadi 28 negara, sesuai dengan Resolusi Majelis Umum no.1721(XVI).
- b. Pada tahun 1973 keanggotaan diperluas menjadi 37 negara, sesuai dengan Resolusi Majelis Umum no. 3182 (XXVIII).
- c. Pada tahun 1977 keanggotaan diperluas lagi menjadi 47 negara, sesuai dengan Resolusi Majelis Umum no. 32/1963;

- d. Pada tahun 1980 keanggotaan diperluas menjadi 53 negara, sesuai dengan Resolusi Majelis Umum no. 35/16, 1980.

Sehingga keanggotaan Komite sejak tahun 1984 terdiri dari negara-negara sebagai berikut :

Albania, Argentina, Australia, Austria, Belgia, Benin, Brazil, Bulgaria, Burkina Faso, Cameroon, Kanada, Chad, Chili, Cina, Colombia, Cekoslovakia, Ekuator, Mesir, Perancis, Jerman Timur, Jerman Barat, Hongaria, India, Indonesia, Iran, Iraq, Italia, Jepang, Kenya, Libanon, Mexico, Mongolia, Maroko, Negeri Belanda, Niger, Nigeria, Pakistan, Pilipina, Polandia, Portugal, Rumania, Sierra Leone, Sudan, Swedia, Siria, Turki, Uni Soviet, Inggris, Amerika Serikat, Uruguay, Venezuela, Vietnam dan Yugoslavia.

2.2 Tugas Komite

Komite Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Penggunaan Antariksa untuk Maksud Damai telah ditugaskan untuk meninjau kemungkinan dilaksanakannya kerjasama internasional dalam penggunaan antariksa untuk maksud damai, mempelajari kemungkinan dilaksanakannya berbagai program yang telah dirancang oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa dan mempelajari masalah hukum yang timbul akibat kegiatan di antariksa.

Pada tahun 1961 Majelis Umum menyatakan bahwa Perserikatan Bangsa-Bangsa seharusnya menjadi titik fokus untuk kerjasama internasional dalam melaksanakan eksplorasi dan penggunaan antariksa untuk maksud damai, hal mana sesuai apa yang dituangkan dalam Resolusi no. 1721 (XVI). Demikian pula Komite diminta untuk melakukan kerjasama dengan Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa dan dapat menggunakan berbagai fasilitas dan fungsi yang dimiliki Sekretariat Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Di samping itu Komite juga diminta untuk :

- a. Menjalin kerjasama dengan organisasi internasional baik pemerintah maupun non pemerintah yang menangani kegiatan antariksa;
- b. Mengkoordinasikan dan saling memberikan data informasi sehubungan dengan kegiatan antariksa dan berbagai negara dan saling memberikan informasi mengenai ilmu pengetahuan dan teknologi antariksa yang telah dimiliki berbagai negara;
- c. Membantu untuk melakukan studi dan mempromosikan kerjasama internasional dalam melaksanakan kegiatan antariksa.

Resolusi no. 1721 (XVI) juga meminta agar Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk membuat suatu registrasi dari benda-benda antariksa buatan manusia *space objects* yang diluncurkannya ke antariksa, sesuai informasi yang disampaikan oleh negara-negara. Hal-hal sebagaimana disebutkan di atas telah merupakan pedoman umum untuk pelaksanaan kegiatan Komite dalam meningkatkan kerjasama internasional bagi penggunaan antariksa untuk maksud damai.

Seperti telah disebutkan di atas, bahwa Komite Perserikatan Bangsa-Bangsa telah dilengkapi dengan dua buah Sub-Komite, yaitu Sub-Komite Ilmiah dan Teknik, dan Sub-Komite Hukum. Tugas kedua Sub-Komite secara garis besar adalah sebagai berikut

2.3 Tugas Sub-Komite Ilmiah dan Teknik

Tugas yang diberikan kepada Sub-Komite Ilmiah dan Teknik adalah untuk membahas mengenai kegiatan dan masalah-masalah yang menyangkut ilmu pengetahuan dan teknologi keantariksaan, seperti membuat serangkaian rekomendasi mengenai pertukaran informasi; meningkatkan program-program internasional khususnya dalam bidang penggunaan antariksa untuk maksud damai, termasuk program-program yang telah disusun oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa yang telah dimulai pada tahun 1971; sponsor yang diberikan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam memberikan fasilitas secara internasional dalam melaksanakan program *sounding rocket*; dan

juga pendidikan serta latihan terutama dalam penggunaan praktis dalam pelaksanaan teknologi antariksa. Informasi secara rinci mengenai pekerjaan yang dilakukan oleh Sub-Komite Ilmiah dan Teknik dapat dilihat dalam laporan Sub-Komite Ilmiah dan Teknik maupun dalam laporan kelompok kerja *Ad Hoc*-nya.

2.4 Tugas Sub-Komite Hukum

Sub-Komite Hukum ditugaskan untuk merancang aturan-aturan hukum tentang masalah-masalah keantariksaan yang timbul sebagai akibat dari kegiatan di antariksa. Hasil kegiatan Sub-Komite Hukum yang dapat dicatat hingga saat ini adalah berupa lima perjanjian internasional yang mengatur kegiatan keantariksaan dan telah menjadi hukum positif. Adapun kelima perjanjian internasional tersebut adalah :

- a. *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies. (General Assembly Resolution no. 2222 (XXI)—1966).*
- b. *Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the Return of Objects Launched into Outer Space. (General Assembly Resolution no.2345 (XXII)—1967);*
- c. *Convention on International Liability for Damage caused by Space Objects. (General Assembly Resolution no.2777 (XXVI)—1971);*
- d. *Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space. (General Assembly Resolution no. 3235 (XXIX)-1974);*
- e. *Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies. (General Assembly Resolution no. 34/68—1979).*

Di samping kelima perjanjian internasional yang telah dapat diselesaikan oleh Sub-Komite Hukum dan telah merupakan hukum positif, Sub-Komite Hukum telah menyelesaikan tiga buah rancangan hukum internasional yang mengatur mengenai :

- a. *Principles Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for International Direct Television Broadcasting - DBS (UN.Doc. no. A/37/646-1982);*
- b. *Principles Relating to Remote Sensing of the Earth from Space - RS (UN-Doc. no. A/41/751—1987).*
- c. *Principles Relevant to the Use of Nuclear Power Sources in Outer Space; (text approved by Cupuos at to 39 session, 1992).*

Ketiga rancangan perjanjian internasional tersebut belum merupakan hukum positif.

Pada saat ini Sub-Komite Hukum (UN-Doc. A/AC.105/411 -1988) masih menyelesaikan dua buah rancangan hukum, yaitu mengenai :

Consideration of matters relating to the definition and delimitation of outer space and the character and utilization of the geostationary orbit, including consideration of ways and means to ensure the rational and equitable use of the geostationary orbit without prejudice the role of the international Telecommunication Union.

Demikianlah gambaran secara garis besar mengenai Komite Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Penggunaan Antariksa untuk Maksud Damai.

3. PROSEDUR PENGAMBILAN KEPUTUSAN DI KOMITE PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA TENTANG PENGGUNAAN ANTARIKSA UNTUK MAKSUD DAMAI

Berbagai masalah berkenaan dengan penggunaan antariksa untuk maksud damai perlu dibahas dan diambil suatu keputusan dalam Komite. Dalam periode didirikannya Komite telah dibahas pula mengenai metode pengambilan keputusan yang selanjutnya akan diterapkan di dalam

Komite. Sebagaimana diketahui proses pengambilan keputusan dalam forum internasional merupakan suatu hal yang cukup sensitif, mengingat dalam suatu forum internasional terdapat bermacam-macam kepentingan dan berbagai negara di mana masing masing negara merasa perlu untuk melindungi kepentingan negaranya. Dalam pelaksanaan kegiatan antariksa dirasakan adanya dua situasi yang saling berhadapan, yaitu disatu pihak negara-negara maju yang mempunyai kemampuan teknologi tinggi dalam bidang keantariksaan dan di lain pihak negara-negara berkembang yang tidak atau belum memiliki teknologi antariksa tersebut, akan tetapi mereka berkepentingan untuk ikut serta atau mendapatkan manfaat dari perkembangan kegiatan antariksa tersebut. Dengan situasi sebagaimana dilukiskan di atas, suatu proses pengambilan keputusan dengan metode konsensus kiranya sulit untuk dapat terlaksana. Akan tetapi walaupun terdapat perbedaan yang cukup menyolok namun demikian terdapat suatu kesamaan kehendak diantara anggota Komite, mengenai masalah yang dianggap cukup sensitif, yaitu tentang minat bersama mengenai penggunaan antariksa untuk maksud damai dan untuk menghilangkan persaingan antara negara-negara serta memnberi penekanan pada kerjasama internasional. Dalam situasi dan suasana semacam inilah masalah pengambilan keputusan dibahas dalam Komite.

Perdebatan mengenai masalah pengambilan keputusan secara konsensus telah memakan waktu yang cukup lama, terutama dengan adanya perbedaan pendapat antara kedua negara adikuasa, Amerika Serikat dan Uni Soviet, sehingga dirasakan perlu untuk melakukan konsultasi dengan negara - negara lain yang menjadi anggota Komite. Hasil pertama yang diperoleh dari perdebatan itu adalah, bahwa setiap negara anggota Komite diperbolehkan membuat suatu pernyataan mengenai hal tersebut.

Sebagaimana dikemukakan di atas, berbagai masalah mengenai penggunaan antariksa telah dibahas di Komite, termasuk prosedur pengambilan keputusan, perdebatan yang cukup panjang telah berlangsung dan berbagai pendapat telah pula dikemukakan tentang hal ini. Mengenai kesulitan yang dihadapi untuk penerapan metode konsensus telah digambarkan oleh Mr. Demetropoulos dari Yunani, yaitu sebagai berikut :

Unanimity is certainly something that one should hope for, and delegations make laudable efforts to reach by private talks, amendments, compromise, avoiding a vote on important resolutions before an acceptable formula has been found. But the reguire unanimity a priori would impede the work of the committee and the possibility of any progress. The principle of unanimity goes against the principle of equality, since one state could have greater importance than all the others.

Setelah dilakukan beberapa kali diskusi dan negosiasi suatu rancangan resolusi yang disponsori oleh dua puluh empat negara anggota Komite dan didukung oleh Duta Besar Amerika Serikat Adlai E. Stevenson yang mengatakan bahwa usulan yang baru ini mengenai konsensus merupakan pemikiran yang terbaik untuk melakukan kerjasama dan untuk mencapai hasil yang baik pula bagi semua bangsa. Untuk itu ia telah mengatakan sebagai berikut :

We look foreward to constructive discussion of these proposals and to improvement upon them. They do not represent fixed position. We are prepared to consider constructive suggestions from any member of the committee so that the widest possible measure of common agreement may be reached (Galloway, Eilene, 1979).

Pada mulanya keanggotaan dan Komite sebagaimana telah disetujui oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tanggal 12 Desember 1959 terdiri dari dua puluh empat negara, yang kemudian diperluas dengan empat negara pada tanggal 20 Desember 1961 sehingga keanggotaan Komite menjadi dua puluh delapan negara dan pada waktu itulah Komite dihadapkan pada suatu keadaan mengenai pengambilan keputusan apakah secara konsensus ataukah pengambilan keputusan dengan suara terbanyak. Seorang delegasi dari *Australia, Phinsoll* telah melukiskan situasi pada waktu itu sebagai berikut :

There were discussions over a period of 2 years between the Soviet Union and the United States, each of them from time to time consulting other Countries of the Committee so that they could not be regarded as speaking only for themselves but rather each of them speaking for a number of countries. In the end the final position of the United States, before the General Assembly meeting, was the following one. It was a position that was adopted after consultation with many countries, including Australia. Therefore it is the position of the Australian Government also.

The position was that there should be statements made as the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space by any countries which wish to make them, including no doubt the Soviet Union and the United States, but possible others, on the principles of voting relating to the Committee, and at the end of it the Chairman of the Committee would make the following statement, agree in advance with all members. The Chairman of the Committee would say this; if there is no objection, the committee takes into account the statements which have just been made by the delegations of the United States and the Union of Soviet Socialist Republics. While there, can be no question but that this Committee is governed by appropriate rules of the General Assembly,

I interpret what has been said to mean that it will be the aim of the members to conduct the committee's work in such a way that the committee will be able to reach agreement in its work without need of voting, (Galloway, 1979).

Pengambilan keputusan secara konsensus memang merupakan suatu hal yang ideal, akan tetapi jalan menuju pencapaian konsensus tersebut acapkali memerlukan waktu yang cukup panjang, karena diperlukan pembicaraan yang cukup lama, meniadakan pengambilan suara dalam merancang suatu resolusi penting untuk mencapai suatu kompromi sehingga tidak menghambat pekerjaan Komite. Kadang-kadang keputusan secara konsensus dirasakan bertentangan dengan rasa keadilan, karena suatu negara dapat mempunyai kepentingan yang lebih besar dari negara lain. Demikian suatu keadaan yang dihadapi untuk sampai kepada suatu keputusan melalui konsensus.

Perdebatan mengenai pengambilan keputusan telah memakan waktu kurang lebih selama dua tahun, dan hasil perdebatan dapat meniadakan metode pengambilan keputusan dengan suara terbanyak dan akhirnya Komite memilih dan menyetujui diterapkannya metode pengambilan keputusan dengan konsensus.

Pada tahun 1962 Komite mulai mempraktekkan penggunaan konsensus sebagai metode pengambilan keputusan, yang telah diawali oleh Ketua Komite dan pada waktu itu dijabat oleh Dr. Pranze Matsch dari Austria, dengan menyatakan sebagai berikut:

In the first place, I should like to place on record that through informal consultations, it has been agreed among the members of the committee that it will be the aim of all members of the committee and its subcommittee to conduct the committee's work in such a way that the committee will be able to reach agreement in its work without need for voting (U.N.Doc. A/AC.10 5/OR.2—1962).

Dengan demikian Komite telah dapat meletakkan prosedur dalam pengambilan keputusan dengan mempraktekkan metode konsensus.

4. PENGERTIAN KONSENSUS DAN BEBERAPA CONTOH METODE PENGAMBILAN KEPUTUSAN

Pengambilan keputusan dalam satu organisasi internasional merupakan suatu subyek yang menarik untuk dipelajari, oleh karena di dalam organisasi tersebut duduk wakil negara-negara yang mewakili bermacam-macam kepentingan negaranya dan kadang-kadang sangat bertentangan satu dengan lainnya, seperti kepentingan politik, ekonomi, sosial, budaya maupun militer. Untuk mencapai satu keputusan dalam suatu organisasi internasional tersebut telah dipergunakan berbagai metode pengambilan keputusan, diantaranya adalah :

4.1 Metode Konsensus

Konsensus adalah suatu metode pengambilan keputusan di mana satu kelompok dalam melakukan musyawarah untuk dapat mencapai suatu keputusan yang bulat. Suatu proses pengambilan keputusan secara konsensus dapat dilakukan dengan suatu sikap tertentu yang berada jauh sebelumnya persetujuan itu terbentuk dan dimaksud untuk membuat suatu perjanjian secara formal. Hal mana dapat terjadi karena proses negosiasi di mana terdapat berbagai pandangan yang berbeda itu dilakukan dengan penuh kesabaran, sehingga akhirnya dapat dicapai satu titik temu dan tidak satu negara anggotapun menyatakan keberatannya dengan hasil yang telah dicapai. Dengan metode konsensus ini proses negosiasi dilakukan secara musyawarah sampai dicapai suatu kebulatan dalam pengambilan keputusan dan tiada suatu anggota kelompok yang merasa dirugikan dengan keputusan yang dicapai.

Walaupun metode konsensus telah dipakai dengan sukses di Komite, akan tetapi hal ini tidak dinyatakan secara nyata atau eksplisit di dalam prosedur pengambilan keputusan tersebut. Di dalam praktek kerja Komite mengenai pengambilan keputusan telah diterapkan suatu prosedur tidak berkeberatan (*no objection procedure*), di mana Ketua Komite mengamati persetujuan yang telah dicapai oleh negara-negara anggota Komite, dan bila dilihat tidak ada satu negara pun dari anggota Komite tersebut yang menyatakan keberatannya, maka keputusan diambil dan ditetapkan oleh Ketua Komite, dengan demikian maka konsensus telah dapat dicapai serta telah diterapkannya metode konsensus di Komite Antariksa selama ini.

4.2 Pengambilan Keputusan Secara Bulat (The Unanimity Rule)

Pengambilan keputusan secara bulat memerlukan keputusan dari semua anggota yang hadir dan memberikan suaranya. Pengambilan keputusan secara bulat pada waktu yang lampau dapat dikatakan merupakan suatu norma hukum pada organisasi internasional publik, dan pada saat ini hal tersebut merupakan suatu pengecualian (Riches, 1940).

Pengambilan suara secara bulat (*Unanimity*) merupakan pengambilan keputusan yang sangat penting, sehingga apabila keputusan dengan suara bulat tersebut tidak tercapai, maka hal itu dapat merupakan hambatan dalam mencapai suatu keputusan penting bagi seluruh anggota kelompok yang bermusyawarah. Keputusan dengan sikap bulat dapat juga berupa suatu keputusan dalam bentuk aklamasi, apabila sikap demikian telah dibentuk sebelum dilakukan pengambilan suara yang sekonyong-konyong menimbulkan keputusan dengan suara bulat.

Bila ditelusuri lebih lanjut ketentuan Unanimity ini telah diletakkan dasar hukumnya jauh sebelum pembentukan Komite, yaitu di Perjanjian Liga Bangsa-Bangsa *The Covenant of the league of Nations yang terdapat pada article 5 (1)* yang berbunyi :

Except where otherwise expressly provided in this covenant, or by term of the present treaty, decisions at any meeting of the assembly or of the council, shall require the agreement of all Members of the league represented at the meeting.

Seperti telah diuraikan di atas, bahwa pengambilan keputusan secara bulat merupakan suatu norma hukum pada organisasi internasional publik waktu itu. Pembeneran mengenai hal ini adalah untuk melindungi kepentingan dan kedaulatan negara. Apabila diadakan pengambilan keputusan secara bulat pada waktu ini, itu hanya merupakan pengambilan keputusan secara praktis dan bukan merupakan suatu prinsip. Akan tetapi lain halnya dengan Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa *UN-Security Council* masih diberlakukan pengambilan keputusan secara bulat diantara ke lima anggota Dewan Keamanan tersebut, selain masalah prosedur. Dalam mempertimbangkan hal yang sangat penting, seperti masalah keamanan dunia, maka sangat tidak bijaksana apabila Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa tidak menggunakan metode pengambilan keputusan secara bulat, mengingat hal ini dapat membahayakan kestabilan dunia.

Dalam Kenyataan metode pengambilan keputusan dengan suara bulat mempunyai

kekurangan, karena pengambilan keputusan tersebut tidak praktis untuk dipakai dan sukar untuk mencapai keputusan bila dibandingkan dengan metode pengambilan keputusan dengan suara terbanyak, di samping itu pengambilan keputusan dengan kebulatan suara berarti memberi hak *veto* secara efektif kepada setiap anggota.

Akhirnya dapat dikatakan bahwa perbedaan antara metode konsensus dan metode *Unanimity* terletak pada proses pemungutan suara. Metode konsensus dicapai tanpa dilakukan suatu pemungutan suara, sedangkan pada metode *Unanimity* diperlukan adanya pemungutan suara, sehingga dapat dikatakan bahwa dalam hasil akhir sebagai produk hukum adalah sama.

4.3 Pengambilan Keputusan Secara Mayoritas (Majority Rule)

Dalam organisasi internasional baik publik maupun swasta dapat terjadi bahwa suatu anggota terikat oleh keputusan yang telah diambil oleh organisasi sedangkan ia sebenarnya tidak sependapat dengan keputusan yang diambil. Apa sebenarnya yang menyebabkan pembetulan keadaan seperti itu untuk menjawab pertanyaan itu kiranya perlu menerapkan analogi dari hukum kontrak, yaitu dengan masuknya satu negara ke dalam suatu organisasi internasional, sebagai anggota baru maka ia secara hukum terikat dengan peraturan-peraturan hukum yang berlaku bagi organisasi tersebut. Analogi ini biasa dikenal dengan *pacta sunt servanda* (Haanappel R.P. C., 1981). Sebenarnya satu anggota organisasi tidak dapat diabaikan begitu saja dengan adanya keputusan yang diambil oleh organisasi tersebut karena ia tidak menyetujui keputusan yang diambil. Bagaimanapun ia mempunyai kebebasan untuk menentukan keluar dari keanggotaan organisasi tersebut sehingga ia tidak terikat lagi kepada keputusan-keputusan yang diambil oleh organisasi itu.

Sejarah dapat memperlihatkan bahwa perkembangan pengambilan keputusan dalam organisasi internasional dari konsensus ke arah suara terbanyak *Majority Rule* bergerak sangat lambat. Sedangkan bila dipelajari perkembangan pengambilan keputusan secara mayoritas lebih cepat pada organisasi internasional privat dari pada organisasi internasional publik dan lebih cepat lagi perkembangannya pada tingkat nasional dari pada tingkat internasional. Bila diteliti asal mula pengambilan keputusan dengan suara terbanyak berasal dari zaman Yunani kuno, demikian juga yang terjadi di Lembaga Hukum Romawi. Dalam Parlemen Inggris pengambilan keputusan dengan suara terbanyak baru berkembang pada pertengahan abad ke 16. Sedangkan dalam doktrin hukum legal doktrin pengambilan keputusan dengan suara terbanyak telah diterima oleh penganut faham hukum murni *school of natural law* dan penganut faham kontrak sosial *school of social contract* yang berlangsung pada abad ke 17 dan 18. Sedangkan bila diperhatikan perkembangan pengambilan keputusan dengan suara terbanyak dalam hukum internasional publik berjalan dengan sangat lambat, (Haanappel, 1981).

Dalam hukum internasional publik penerobosan pengambilan keputusan dari konsensus kepada pengambilan keputusan secara mayoritas baru terlaksana sewaktu didirikannya Perserikatan Bangsa-Bangsa, (Goodrich., 1964). Sesuai dengan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa *Charter of the United Nations* mengenai pengambilan keputusan dengan suara terbanyak, tercantum dalam

Article 18 (1) : *Each member of the general assembly shall have one vote.*

Article 18 (2) : *Decisions of the general assembly on important questions shall be made by a two-thirds majority of the members present and voting. These questions shall include*

Bila diperhatikan pengambilan keputusan secara konsensus bukan merupakan satu-satunya cara dalam melakukan musyawarah untuk dapat mencapai suatu keputusan, selain dari pada itu masih terdapat cara pengambilan keputusan dengan metode lain, misalnya dengan cara menghitung suara (*voting*) dan dengan menghitung suara inipun dapat beraneka ragam caranya, diantaranya adalah dengan cara pengambilan keputusan secara mayoritas, pengambilan keputusan dengan suara 2/3, pengambilan keputusan dengan suara 3/4 suara terbanyak, Dengan banyaknya ragam cara pengambilan keputusan, tentunya metode yang dipakai disesuaikan dengan situasi dan keperluan

untuk mencapai suatu keputusan dalam melakukan musyawarah. Tingkatan pengambilan keputusan sesuai dengan cara-cara sebagaimana telah disebutkan di atas tergantung dari kelompok dalam melaksanakan musyawarah dan keputusan yang ingin dicapai.

Dengan lahirnya Perserikatan Bangsa-Bangsa dapat dikatakan telah lahir pula organisasi internasional publik yang modern. Untuk pengambilan keputusan dalam organisasi internasional publik banyak dipergunakan metode pengambilan keputusan dengan suara mayoritas, beberapa contoh diantaranya adalah:

4.4 Pengambilan Keputusan Dengan Suara Terbanyak Yang Sederhana (The Simple Majority Rule)

Pengambilan keputusan dengan suara terbanyak yang sederhana ini merupakan metode pengambilan keputusan yang banyak dipergunakan. Yang dimaksud dengan pengambilan keputusan dengan suara terbanyak yang sederhana adalah 50% ditambah satu suara setuju. Metode ini kadang-kadang disebut dengan suara terbanyak yang mutlak *absolute majority* sebagai penekanan pentingnya tambahan satu suara. Prosedur yang ditempuh dalam metode ini adalah, keputusan didasarkan kepada suara setuju yang terbanyak dari anggota yang hadir dan memberikan suaranya. Kadang-kadang dibutuhkan suara terbanyak dari semua anggota yang hadir, sedangkan anggota yang tidak memberi suara sama sekali abstain juga dibutuhkan untuk keperluan penghitungan suara terbanyak yang diperlukan. Pengambilan suara yang dicapai dengan perbandingan 50 banding 50 tidak memenuhi quorum untuk pengambilan keputusan dengan suara terbanyak yang sederhana. Metode pengambilan keputusan ini lebih baik bila dibandingkan dengan metode pengambilan keputusan dengan suara terbanyak secara kualitatif. Dalam beberapa organisasi internasional, bila terdapat suara yang seimbang, maka Presiden atau ketua yang memimpin sidang mengharuskan adanya pemungutan suara, seperti yang tercantum dalam *article 55 (2)* Mahkamah Internasional, yang berbunyi :

In the event of an equality of votes, the President or the judge who acts in his place shall have a casting vote (Lihat Statute of the International court of justice)

4.5 Pengambilan Keputusan dengan Suara Terbanyak Secara Kualitatif (The Qualitative Majority Rule)

Pengambilan keputusan dengan suara terbanyak secara kualitatif biasanya dipergunakan untuk pengambilan keputusan yang penting. Ini berarti bahwa pengambilan keputusan didasarkan kepada suara terbanyak, biasanya 2/3 atau 3/4 suara terbanyak dari anggota yang hadir dan memberikan suara. Kadang-kadang diharapkan semua suara yang diberikan oleh para anggotanya. Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional dalam *article 9 (2)* memberikan ketentuan 2/3 suara, yang berbunyi sebagai berikut :

The adoption of a text of a treaty at an international conference takes place by the vote of two thirds of the states present and voting, unless by the same majority they shall decide to apply a different rule.

4.6 Pengambilan Keputusan Berdasarkan Kriteria (Weighted Voting)

Pengambilan keputusan sebagaimana telah diuraikan di atas, merupakan suatu prosedur yang didasarkan pada sistem satu negara satu suara. Sistem pengambilan keputusan ini tidak mempertimbangkan suatu kekuatan atau pentingnya satu anggota. Untuk alasan ini beberapa organisasi internasional telah melaksanakan suatu metode pengambilan keputusan berdasarkan suatu kriteria. Metode yang dipakai disini adalah bahwa satu negara dapat mempunyai beberapa suara yang didasarkan pada suatu kriteria sesuai dengan kepentingan organisasi tersebut. Misalnya dalam organisasi keantariksaan International Telecommunications Satellite Organization

(INTELSAT), pengambilan keputusan yang dilakukan dalam *The Board of Governours* adalah *secara Weighted Voting*. Hal ini didasarkan pada banyaknya saham dalam organisasi tersebut. Ketentuan ini dimuat dalam *The Agreement Relating to the International Telecommunications Satellite Organization, Article IX*.

Satu contoh lain, juga dalam bidang keantariksaan, yaitu *The International Maritime Satellite Organizations (INMARSAT)*. Organisasi ini juga menerapkan pengambilan keputusan dengan *Weighted Voting*, seperti yang tercantum dalam article XIV (3). Pengambilan keputusan dengan cara *Weighted Voting* ini adalah baik untuk organisasi yang bergerak di bidang teknik atau perdagangan, di mana sistem satu negara satu suara tidak dapat diterapkan.

5. KESULITAN YANG DIHADAPI DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN DENGAN METODE KONSENSUS

Seperti telah disinggung di atas bahwa pengambilan keputusan dengan metode konsensus masih mengalami beberapa hambatan. Diantara hambatan tersebut adalah sangat dibutuhkannya waktu untuk menyatukan pendapat yang saling berbeda dalam pemecahan permasalahan. Jumlah waktu yang diperlukan sangat bergantung dari berbagai faktor seperti pentingnya suatu keputusan yang harus diambil dalam menghadapi suatu masalah yang harus diambil berkenaan dengan suatu kejadian yang harus segera dihindarkan, misalnya :

- a. Faktor-faktor politik dan ekonomi yang berhubungan dengan suatu masalah, sehingga menimbulkan kelambatan dalam pengambilan keputusan;
- b. Adanya elemen-elemen atau masalah-masalah yang tidak dapat didamaikan dan dianggap masalah itu belum matang untuk diselesaikan;
- c. Adanya masalah tenggang waktu Komite untuk bersidang;
- d. Tidak adanya suatu struktur kelembagaan yang disertai suatu otoritas dalam membuat keputusan akhir.

Dalam beberapa tahun ini ada beberapa masalah yang belum dapat diselesaikan oleh Komite; Belum didapatnya persetujuan mengenai suatu masalah, sehingga masih perlu dibahas pada persidangan yang berikut. Tak dapat disangkal bahwa memang lebih mudah dicapai suatu persetujuan dalam kelompok kecil dari pada kelompok yang lebih besar. Diakui pula bahwa setiap masalah yang dihadapi di Sub-Komite Hukum merupakan suatu problem atau masalah di mana terdapat elemen yang sangat berbeda, sehingga usaha pendekatan atau penyelesaian masalah adalah sangat sulit dan sangat memakan waktu. Akan tetapi bagaimanapun dalam setiap permasalahan terdapat celah-celah yang dapat disetujui sehingga pendekatan secara musyawarah dapat dilanjutkan.

Hambatan lain yang dirasakan adalah mengenai jumlah keanggotaan dari Komite. Dapat dikatakan bahwa sewaktu keanggotaan Komite masih relatif kecil jumlahnya maka masih mudah untuk melakukan kontak pribadi yang memudahkan pengambilan keputusan. Dengan diperluasnya keanggotaan Komite hal ini dapat memperlambat tercapainya proses konsensus dan masalah kadang-kadang dirasakan menjadi tidak produktif.

Untuk memformulasikan perjanjian internasional tentang antariksa, dengan pengarahannya dari Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa, dalam pelaksanaannya telah meminta perhatian dari Sub-Komite Hukum untuk beberapa tahun dan kadang-kadang tanpa membawa hasil yang diinginkan.

Hingga saat ini masih terdapat beberapa masalah yang belum dapat terselesaikan, seperti

- a. Masalah yang dihadapi dalam merumuskan rancangan perjanjian tentang bulan pada waktu itu. Kendati telah dihasilkan banyak persesuaian pendapat, akan tetapi masih terdapat masalah-masalah yang belum dapat disepakati, yaitu mengenai penggunaan dan eksploitasi dari sumber-sumber alam dari Bulan serta pendapat mengenai *the common heritage of all mankind*, sehingga mengenai perjanjian ini masih banyak masalah yang menyertainya dan telah memakan waktu yang cukup lama dalam penyelesaiannya. Dengan penuh kesabaran dalam bermusyawarah

segala masalah yang dihadapi akhirnya dapat diselesaikan dan akhirnya dapat diberlakukan sebagai hukum positif. Akan tetapi walaupun demikian *Moon Agreement* ini belum diratifikasi oleh beberapa negara maju, sehingga dalam praktek perjanjian tentang Bulan masih terhambat dalam pelaksanaannya sebagai hukum positif, akhirnya perjanjian ini dapat disetujui pada tahun 1992.

- b. Penggunaan satelit untuk siaran televisi secara langsung *Direct Broadcast by Satellite* (DBS) merupakan suatu masalah yang mendapat prioritas utama dari Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk penyelesaian perumusan masalah hukumnya dan merupakan suatu masalah di mana berbagai pendapat yang saling bertentangan dan adanya pertentangan kepentingan dari berbagai negara yang sulit untuk dipertemukan. Masalah pokok yang sulit untuk dipecahkan adalah bahwa negara pemancar DBS harus mendapat persetujuan *consent* terlebih dahulu dari negara-negara lain sebelum ia melaksanakan siarannya, disamping itu juga terdapat masalah kontrol dan *consent* dari isi siaran. Pada akhirnya masalah DBS ini dapat disiapkan dalam Sub Komite Hukum dan dalam Komite. Demikian pula masalah DBS ini dapat diselesaikan sewaktu diajukan ke Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa, walaupun dengan pelaksanaan pemungutan suara (*voting*). Akhirnya dengan suara terbanyak dan melalui Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa No. A/37/646 dapat disetujui sebagai suatu perjanjian atau hukum internasional yang mengatur mengenai DBS. Akan tetapi sangat disayangkan bahwa hingga saat ini ia belum mempunyai kekuatan sebagai hukum positif, karena kurang berkenannya beberapa masalah bagi negara-negara *Space Power*.
- c. Demikian pula Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa telah memberikan prioritas pertama untuk pembahasan rancangan prinsip mengenai Penginderaan Jauh melalui satelit *Remote Sensing by Satellite* (RS) oleh Sub-Komite Hukum. Masalah pokok yang menyangkut RS adalah bahwa negara pengindera perlu atau tidak perlu mendapat ijin dari negara yang diindera (*prior consent*). Demikian juga terdapat masalah mengenai penyebaran hasil data penginderaan jauh dari sumber alam suatu negara ke negara lain telah merupakan topik pembahasan tentang masalah RS. Akhirnya masalah-masalah pokok tentang *Remote Sensing* yang menjadi pembahasan di Sub Komite Hukum dapat diselesaikan secara konsensus. Akan tetapi sewaktu masalah RS dibahas di Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa telah terjadi perdebatan pula, sehingga terpaksa dilakukan pemungutan suara untuk mencapai persetujuan dan hingga saat ini prinsip-prinsip tentang RS sesuai Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa No.A/41/751 belum merupakan hukum positif.
- d. Masalah lain yang telah mempunyai proses yang sangat panjang adalah mengenai masalah definisi dan delimitasi antara ruang udara dan antariksa serta masalah *Geostationary Orbit* (GSO). Masalah ini sudah menjadi pusat perhatian baik dari negara-negara, para cendekiawan maupun para ahli hukum internasional, sehingga untuk menangani masalah ini Sub-Komite Hukum juga telah diminta oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk menyiapkan prinsip-prinsip dasar mengenai hal tersebut. Lebih lanjut dapat dikatakan bahwa belum ditetapkannya definisi dan delimitasi dari antariksa karena masalah ini dianggap belum merupakan hambatan bagi terlaksananya berbagai kegiatan di antariksa. Mengenai masalah definisi dan delimitasi, demikian juga mengenai masalah GSO pada saat ini sudah ditangani secara lebih serius di dalam Komite maupun kedua Sub-Komitennya sesuai dengan Resolusi dari Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa No. 44/46-1989 (U.N.Doc. A/AC-105/457-1990).
- e. Masih dalam pembahasan di Komite dan kedua Sub-Komite mengenai masalah *The Use of Nuclear Power Satellite* (NPS) ini diawali dengan jatuhnya sebuah satelit milik Uni Soviet dengan Seri COSMOS 954 di wilayah Kanada. Pembahasan mengenai NPS ini sudah cukup lama, dikarenakan belum terdapatnya titik temu atau persesuaian pendapat mengenai masalah yang dihadapi. Setelah ada kesepakatanpun masih belum menghasilkan hukum positif.

6. KEBERHASILAN YANG TELAH DICAPAI MELALUI METODE KONSENSUS

Komite Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Penggunaan Antariksa untuk Maksud Damai merupakan Komite pertama yang menggunakan prosedur konsensus dalam melakukan musyawarah. Berikut ini akan diberikan suatu analisis mengenai keberhasilan dari Komite beserta kedua Sub-Komitennya yaitu Sub-Komite Ilmiah dan Teknik serta Sub-Komite Hukum dalam menggunakan metode konsensus, dan telah sukses pula dalam menggunakan metode ini dalam menyiapkan lima buah perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh banyak negara serta telah menjadi hukum positif.

- a. Dengan dimulainya suatu era baru dalam kegiatan di bidang antariksa, maka dirasakan adanya suatu keinginan untuk mengadakan kerjasama internasional, hal ini disebabkan karena adanya realisasi dari kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi antariksa sehingga dapat digunakannya antariksa untuk maksud damai serta bertujuan untuk meniadakan situasi konflik, apalagi konflik senjata di antariksa. Demikian kuatnya motivasi bahwa antariksa adalah untuk kepentingan seluruh umat manusia, sehingga hal ini perlu dituangkan dalam suatu perjanjian internasional (U.N. *Resolution* no. 1962 I (XVIII) at 13 December 1963).
- b. Antariksa merupakan dimensi keempat dari lingkungan bumi selain daratan, lautan dan ruang udara. Ilmu Pengetahuan dan teknologi antariksa telah dapat dikembangkan sehingga merupakan suatu kekuatan yang mempunyai sifat dinamika internasional dan dapat digunakan untuk berbagai kegiatan seperti untuk komunikasi secara global, meteorologi, *navigasi*, pemetaan, *monitoring* berbagai polusi baik yang terjadi di daratan, lautan dan di ruang udara untuk menjaga kelestarian bumi secara total, dan merupakan sebagian kegiatan yang dapat dipergunakan untuk maksud damai bagi seluruh umat manusia. Akan tetapi pada saat yang sama telah diakui pula bahwa antariksa dapat dijadikan suatu arena peperangan, sehingga timbul pendapat atau motivasi untuk mencegah agar antariksa jangan sampai dijadikan tempat bagi konflik bersenjata. (Jasani B, 1982).
- c. Suatu metode untuk menjamin agar antariksa dapat dipergunakan untuk maksud damai dan bukan ajang tempat peperangan, merupakan pentingnya suatu kreasi dan terbentuknya Hukum Antariksa. Untuk ini perlu diciptakan suatu pola pengembangan kerjasama internasional yang dapat berbentuk bilateral maupun multilateral, dengan demikian Hukum Antariksa dapat dirancang sesuai dengan keputusan konsensus diantara anggota Komite. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa bukan hanya kedua *Space Powers* saja, Amerika Serikat dan Uni Soviet, yang membuat monopoli pengembangan kegiatan di antariksa, melainkan perjanjian-perjanjian yang telah dicapai dengan adanya kerja sama internasional adalah dengan partisipasi atau keikutsertaan dari banyak negara.
- d. Sifat dari ilmu pengetahuan dan teknologi antariksa telah memberi tekanan pada penggunaan antariksa untuk maksud damai, hukum hanya mengatur penggunaan yang beraneka ragam dari antariksa. Oleh karena sebuah satelit atau wahana antariksa berorbit atau mengitari berbagai negara tanpa memandang adanya batas negara, oleh sebab itu perlu adanya suatu kerjasama internasional.
- e. Permasalahan yang dapat diidentifikasi di kemudian hari adalah masalah multi disiplin dan perlu adanya suatu analisa yang terintergrasi dari berbagai faktor seperti ilmu pengetahuan, teknologi, politik, ekonomi, hukum, dan kebudayaan. Bila tinjauan ke masa depan adalah untuk menghasilkan sesuatu yang bijaksana, maka setiap elemen dari masalah harus dikaji dan dievaluasi dengan mempertimbangkan kemungkinan konsekuensi yang akan timbul. Kadang-kadang masalah teknologi atau faktor ekonomi merupakan masalah penting dalam menyelesaikan suatu permasalahan, sedangkan pada keadaan lain, masalah politik atau hukum menjadi hal yang sangat penting untuk dipecahkan. Dapat dikatakan bahwa apapun masalahnya dalam pencapaian suatu keputusan hal ini sangat memakan waktu yang banyak. Bila diperhatikan bahwa Komite dalam menyiapkan suatu perjanjian internasional, apalagi menghadapi hal-hal yang sangat rumit, maka dalam menyiapkan perjanjian internasional

- tersebut dapat memakan waktu kurang lebih sepuluh tahun.
- f. Baik Komite maupun kedua Sub-Komitennya memegang peranan yang sangat menentukan dalam tercapainya proses konsensus. Ketua Komite harus cukup sensitif dalam memimpin sidang dan dapat menentukan kapan saat yang paling tepat untuk penentuan suatu persetujuan. bila diperkirakan tidak ada lagi keberatan dari para pihak, maka keputusan konsensus dapat dilaksanakan. Ketua Komite harus benar-benar netral dalam memimpin sidang dan tidak boleh memaksakan kehendaknya kepada suatu negara atau kelompok negara, dan ia harus mendapat persetujuan dari semua pihak dalam menyelesaikan suatu masalah. Dapat dikatakan bahwa sukses yang telah dicapai di Komite maupun kedua Sub-Komitennya dalam mencapai konsensus dan terciptanya perjanjian internasional tentang antariksa adalah berkat peranan para Ketuanya.
 - g. Untuk mencapai suatu persetujuan berdasarkan konsensus, proses yang harus ditempuh adalah melalui perbuatan memberi dan menerima. Apabila suatu masalah dikemukakan dalam batas-batas yang wajar, maka hal ini memungkinkan suatu proses yang tidak terlalu panjang atau bertele-tele untuk mencapai suatu konsensus. Pengajuan suatu masalah yang cukup tajam akan sulit untuk mencapai kata sepakat secara konsensus. Cukup bukti mengenai banyaknya masalah yang pelik atau cukup sulit yang dihadapi oleh Komite maupun kedua Sub-Komitennya, akan tetapi secara berangsur, perbedaan pendapat yang cukup tajam dapat didekatkan dan akhirnya konsensus dapat dicapai.
 - h. Beberapa metode telah dikembangkan untuk memperlancar pencapaian prosedur konsensus. baik oleh komite maupun oleh kedua sub-komitennya telah dibentuk kelompok-kelompok kerja (*Working Group*) untuk melaksanakan diskusi-diskusi, dalam menyelesaikan masalah. Kelompok kerja dapat membentuk suatu kelompok kerja yang lebih kecil lagi, satu kelompok kerja mini, untuk melakukan pendekatan yang lebih informal dalam memecahkan masalah yang pelik atau membuat suatu perumusan perjanjian, hingga akhirnya dicapai suatu kesepakatan yang tentunya sifatnya masih informal. Dalam praktek biasanya persetujuan dapat dicapai, dan dirumuskannya suatu persetujuan, dan untuk masalah-masalah yang belum dapat dipecahkan diletakkan dalam tanda kurung, sehingga dapat diketahui apa yang masih harus dikerjakan untuk mencapai konsensus. Dengan melalui kelompok kerja ini telah dirintis suatu pengertian dalam kerjasama internasional, pencapaian pelaksanaan konsensus untuk penggunaan antariksa untuk maksud damai.
 - i. Diantara tahun 1967 dan 1979 lima buah perjanjian internasional telah dihasilkan oleh komite dan berlaku sebagai hukum positif, dan pada setiap kasus metode konsensus telah diterapkan oleh Sub-Komite Hukum dalam merumuskan Hukum Antariksa. Seperti telah diuraikan dalam bab-2, dengan penerapan metode konsensus, komite telah dapat menghasilkan lima buah perjanjian internasional tentang penggunaan antariksa untuk maksud damai.
 - j. Walaupun penggunaan konsensus sebagai mekanisme pengambilan keputusan telah dibuktikan dapat bermanfaat dan telah diuji dalam mengatasi berbagai masalah yang cukup sulit, tidaklah dapat diharapkan bahwa metode ini secara otomatis dapat memecahkan semua permasalahan.

7. KESIMPULAN DAN SARAN

7.1 Kesimpulan

Hingga saat ini komite Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Penggunaan Antariksa untuk Maksud Damai telah berhasil menyiapkan lima buah perjanjian internasional tentang antariksa. Pembahasan dalam komite untuk menyiapkan kelima perjanjian tersebut telah memakan waktu yang sangat panjang dan kadang-kadang berlarut-larut. Bagaimanapun hasil yang dicapai oleh komite telah mempercepat penerimaan hasil tersebut di Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa dan diratifikasinya perjanjian internasional tersebut oleh sebagian besar negara. Secara umum dapat dikatakan bahwa kelima perjanjian internasional yang dihasilkan komite telah diterima oleh masyarakat internasional. Hanya pada perjanjian tentang Bulan agak mengalami hambatan dalam pelaksanaan ratifikasi oleh beberapa negara maju, diantaranya oleh Amerika Serikat, hal ini

disebabkan karena prinsip mengenai eksploitasi bulan belum dapat diterima oleh negara-negara maju tersebut. Walaupun sudah ada konsensus di komite. Demikian pula mengenai Perjanjian tentang siaran televisi secara langsung melalui satelit *Direct Broadcasting by Satellite* dan Perjanjian mengenai penginderaan jauh (*Remote Sensing*) belum diratifikasi oleh beberapa negara maju. Memang benar bahwa dalam pengambilan keputusan secara konsensus terdapat suatu kompromi didalamnya, akan tetapi ini tidak berarti bahwa tidak ada keberatan, itulah sebabnya maka ketiga perjanjian internasional yang telah disiapkan oleh komite belum diratifikasi oleh sebagian negara maju karena masih ada beberapa prinsip yang merupakan keberatan dari negara-negara maju tersebut.

Di samping keberhasilan yang telah dicapai, komite masih mengalami beberapa masalah, salah satu diantaranya adalah masalah pengambilan keputusan secara konsensus. Bila diperhatikan terdapat kepentingan yang berbeda antara negara-negara berkembang dan negara-negara maju, yang menyolok adalah perbedaan di bidang teknologi. Negara-negara berkembang mempunyai keinginan yang besar untuk ikut serta dalam kegiatan antariksa baik sekarang maupun dikemudian hari dan mereka juga mempunyai kepentingan untuk melindungi kedaulatan negaranya sebagai akibat dari kegiatan antariksa. Sedangkan negara-negara maju yang memiliki teknologi antariksa semakin maju, sehingga senantiasa terdapat suatu perbedaan kepentingan antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang, dengan demikian sulit diketemukan persesuaian faham dan ditemukannya kata sepakat di dalam komite. Masalah lain yang dihadapi komite adalah semakin besarnya jumlah anggota komite, sehingga semakin sulit untuk mencapai kata sepakat dari pengambilan keputusan secara konsensus. Pada umumnya dalam suatu kompromi yang diterima masih mengandung unsur suara terbanyak, yang sudah barang tentu kurang dapat diterima oleh sebagian kecil negara, apalagi negara-negara tersebut adalah negara-negara maju.

Untuk masa mendatang perlu dipertimbangkan, apakah suatu kompromi itu mungkin dilakukan antara lima puluh tiga negara, yang pada dasarnya mempunyai pandangan politik yang berbeda, kepentingan sosial ekonomi yang berlainan dan perbedaan kemajuan perkembangan tingkatan teknologi. Dengan suasana semacam ini apakah sistem konsensus senantiasa masih dapat dilaksanakan? Apakah tidak sebaiknya dikatakan bahwa sistem konsensus itu telah berhasil dilaksanakan sewaktu anggota komite masih relatif kecil? Ataukah belum ada suatu pemikiran alternatif sistem lain dalam pengambilan keputusan?

7.2 SARAN

Mengingat semakin banyaknya jumlah anggota komite dan semakin kompleksnya masalah yang dihadapi komite, timbul suatu pemikiran apakah tidak sebaiknya komite ini diperluas otoritasnya menjadi suatu organisasi internasional yang khusus (*Specialised Agency*) di dalam lingkup Perserikatan Bangsa-Bangsa seperti *the International Civil Aviation Organization* (Burgenthal, 1969), sehingga masalah pengambilan keputusan dapat dibicarakan dalam lingkup organisasi yang baru tersebut.

DAFTAR RUJUKAN

- Burgenthal I., 1969, dalam buku *Law Making in the International Civil Aviation Organization*, Syracuse University Press.
- Bupendra, J., 1982, dalam buku *Outer Space A new Demension of the Arms Rase*, Stockholm Internasional. Peace Reserach Institute. Taylor & Trancis Ltd, London .
- Goodrich L.M., 1964, *The United Nations*, Thomas Y, Croweli. Company, New York.
- Golloway E., 1979, *Consensus Decision making by the United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*, *Journal of Space Law*, Volume 7, p: 3-14.
- Golloway E., 1981, *Perspective of Space Law*, *Journal of space law*, Volume 9, p. 21-29.
- Haanappenlitie P. P.C., 1981, *Decision Making and Law Maki~ in the UN.COPUOS*. Center for Research of Air and Space Law, Mc. Gill University, Mountreal-Canada.

Riches, 1940, Majority Rule in International Organization : A Study of the Trend from Unanimity to Majority Decision, The John Hopkins Press, Baltimore.

Space Exploration and Applications, The United Nations Conference on the Exploration and Peaceful Uses of Outer Space, Vienna, 14-27 August 1968.

Organisasi Internasional.

The Covenant of the League of Nations

The Charter of the United Nations

The Statute of the International Court of Justice

Agreement Relating to the International Telecommunications Satellite Organization INTELSAT.

International Maritime Satellite Organization -INMARSAT

United Nations Documents

U.N. Doc. No. A/AC.105/193 - 1977 Space Activities and Resources.

U.N. Doc. No. A/37/646 - 1982. Principle Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for International Direct Television Broadcasting. Resolution Adopted by the General Assembly (on the Report of the Special Political Committee).

U.N. Doc. A/AC.105/358 - 1986, Space Activities of the United Nations and International Organization. United Nations, New York.

U.N. Doc. No. A/41/751 - 1987, Principles Relating to Remote Sensing. - Resolution Adopted by the General Assembly (on the Report of the Special Political Committee).

U.N. Doc. No. A/AC.105/411 - 1988, Report of the legal Sub-Committee on the work of its Twenty-Seventh session 14 - 31 March 1988

U.N. Doc. A/AC.105/457 - 1990. Report of the legal Sub-Committee on the work of its Twenty-Ninth session 20 April 1990

Resolutions of the General Assembly

G.A. Res. No. 1962 (XVII), of 13 December 1963, Declaration of legal Principles Governing the Activities in Outer Space

G.A. Res. No. 2222 (XXI) of 19 December 1966, Commands the Text of the Outer Space Treaty

G.A. Res., No. 2345 (XXII) of 9 December 1967, Commands the Text of the Agreement on Rescue and Return of Astronauts and Space Objects.

G.A. Res. No. 2777 (XXVI) of 29 November 1971, Commands the Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects

G.A. Res. No. 3235 (XXIV) of 12 November 1974, Commands the convention on Registration of Objects Launched into Outer Space.

G.A. Res. No. 34/68 of 5 December 1979, on the Report of the Special Political Committee (A/34/664), Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies.

Perjanjian Internasional

Vienna Convention 1969, on the Law of Treaties.