

BLOK SUARA DAN POLITIK KEKUATAN DI PBB

Bantarto BANDORO*

Dalam Mukadimah Piagam PBB ditegaskan bahwa PBB didirikan untuk menyelamatkan generasi yang akan datang dari malapetaka perang. Tampaknya penegasan ini didasarkan pada paham bahwa perang harus dicegah agar tercipta kondisi-kondisi tertentu dalam masyarakat internasional di mana berlaku keadilan dan dihormati kewajiban-kewajiban. Jelas bahwa pembentukan PBB lebih didasarkan pada moral daripada atas kekuatan dan kekuasaan. Tetapi situasi politik internasional yang ditandai dengan munculnya dan berperannya negara-negara besar telah berkembang sedemikian rupa sehingga praktek pelaksanaan PBB sering menyimpang dari dasar dan tujuan semula, dan bahkan negara-negara itu cenderung mempergunakan forum PBB sebagai arena politik kekuatan untuk mempertahankan dan memenangkan kepentingan nasional mereka masing-masing.

KONSULTASI INFORMAL DAN PEMBENTUKAN BLOK

Tema pokok Piagam PBB adalah bahwa PBB didirikan untuk melepaskan dan menghindarkan generasi yang akan datang dari malapetaka dan siksaan perang. Tema ini kemudian dituangkan dalam suatu struktur kerja sama internasional antara lain untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional dan memajukan hubungan bersahabat antara bangsa-bangsa di dunia. Sekalipun PBB dalam bentuk strukturnya ini bukan suatu pemerintahan dunia (world government), beberapa corak ke arah itu secara samar-samar dapat ditemukan. Oleh karena itu PBB sering diidentikkan dengan suatu pemerintahan nasional.¹

*Staf CSIS.

¹Lihat Leland M. Goodrich dan Edward Hambro, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents* (London: Stevens & Sons Ltd., 1949), hal. 24-33.

Dalam hubungan ini dapat disebutkan Majelis Umum sebagai salah satu alat perlengkapan PBB yang terpenting. Dalam badan ini duduk seluruh wakil negara anggota PBB, sehingga banyak orang berpendapat bahwa Majelis Umum PBB itu ibarat sebuah parlemen suatu negara.¹ Salah satu alasan adalah karena di dalam Majelis Umum itu beroperasi suatu sistem kepartaian yang mirip dengan sistem kepartaian dalam suatu pemerintahan. Partai politik dalam parlemen sering berperan sebagai alat untuk melakukan tekanan-tekanan terhadap pemerintah. Kegiatan negara-negara di forum PBB menggambarkan hal serupa. Keadaan ini merupakan bagian dari proses politik baik dalam lingkup nasional maupun internasional, karena suatu masalah diselesaikan atas dasar prinsip-prinsip yang menguntungkan. Proses ini diakui sebagai praktek-praktek diplomasi normal karena di situ terlihat kecenderungan suatu negara untuk melakukan konsultasi dengan lain-lain negara mengenai masalah-masalah yang menyangkut kepentingan bersama untuk meningkatkan saling pengertian, mendapatkan kawan, saling mempengaruhi dan mendapatkan atau memberikan informasi.²

Pertemuan konsultasi informal itu kemudian berkembang sedemikian rupa sehingga melahirkan blok, kelompok yang dapat mempengaruhi keputusan-keputusan Majelis Umum. Dari segi ini dapat dikatakan bahwa Majelis Umum bukan suatu lembaga ilmiah atau penelitian yang mencari kebenaran dan bukan pula lembaga kehakiman yang menjalankan keadilan, tetapi suatu lembaga politik yang di bawah desakan-desakan blok itu berusaha menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi dunia. Tetapi hakikat dan tujuan Majelis semacam itu ternyata berkembang ke arah yang kurang menguntungkan karena muncul koalisi, kelompok dan blok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya. Tampaknya mereka sadar bahwa kepentingan nasional mereka masing-masing hanya dapat diperjuangkan kalau memperhatikan kepentingan nasional lain-lain negara.³ Dalam hubungan ini suatu hal yang menyolok adalah kecenderungan mereka untuk membentuk blok-blok eksklusif yang berbeda untuk mencapai tujuan yang berbeda pula.

Salah satu blok misalnya dibentuk berdasarkan kesatuan bahasa dan menuntut penggunaannya sebagai bahasa pengantar dalam persidangan.⁴ Selain itu, berkembang blok-blok yang sifatnya "caucus," misalnya Amerika Latin,

¹ *Ibid.* Lihat juga Sydney D. Bailey, *The General Assembly of the United Nations: A Study of Procedure and Practice* (London: Frederick A. Praeger, 1964), hal. 21-22.

² Sydney D. Bailey, *op. cit.*, hal. 22. Lihat juga David Nicole, "The Non-Aligned Group in the Security Council," *Review of International Affairs*, No. 717, 1980, hal. 15.

³ Lihat M.S. Rajan, "The Concept of National Interest and the Functioning of the United Nations: An Analysis of Some Theoretical Problems," *International Studies*, Juli-September 1977, hal. 319.

⁴ Lihat Sydney D. Bailey, *op. cit.*, hal. 24.

Asia-Afrika, Negara Persemakmuran dan Blok Negara-negara Komunis Eropa Timur. Kelompok terakhir ini memang lebih tepat kalau disebut blok, karena sejarah komunisme Eropa Timur mencatat bahwa negara-negara itu bukan saja mengadakan konsultasi tetapi juga mengambil tindakan-tindakan selaras dengan kepentingan blok. Dengan demikian pengertian blok adalah jelas, yaitu suatu kelompok negara yang mengadakan pertemuan secara reguler dan wajib mengambil sikap yang sama dalam pemungutan suara di Majelis Umum.¹ Dengan menggunakan kriteria ini, maka satu-satunya kelompok negara di forum PBB yang dapat disebut sebagai blok murni adalah blok Soviet.

BLOK SUARA DALAM MAJELIS UMUM

Keanggotaan PBB setelah tahun 1955 makin meningkat, sehingga timbul usul dan desakan-desakan dari kelompok negara Amerika Latin untuk menambah anggota tidak tetap Dewan Keamanan. Kelompok Asia-Afrika juga menghendaki perubahan itu, tetapi dikaitkan dengan distribusi kursi di Dewan Keamanan. Usul ini diterima dengan dikeluarkannya Resolusi Majelis Umum No. 1991 tahun 1963, yang memuat prinsip-prinsip pembagian secara geografis untuk komposisi Dewan Keamanan, Dewan Ekonomi dan Sosial dan lain-lain komite.² Akibat resolusi ini, muncul blok-blok suara (voting blocs), yaitu Asia-Afrika, Amerika Latin, Eropa Barat dan lain-lain negara dan Eropa Timur (Tabel 1). Di samping itu, sejalan dengan munculnya blok-blok ini dan akibat berlakunya sistem banyak negara (multistate system) dalam konstelasi politik dunia, berkembang pula persekutuan-persekutuan Timur, Barat, Utara dan Selatan serta lain-lain organisasi regional yang dibentuk berdasarkan saling kepercayaan dan solidaritas. Suatu kebiasaan umum yang diperlihatkan blok-blok ini adalah mengajukan resolusi yang menguntungkan blok tetapi akan menolak dan mencegah setiap resolusi yang dianggap merugikan.

Sehubungan dengan masalah blok di atas, dapat dikemukakan beberapa pokok berikut. *Pertama*, walaupun beberapa negara anggota PBB menjadi anggota dari dua atau tiga persekutuan di luar PBB, negara-negara itu (dalam masalah tertentu) juga mungkin menjadi anggota dari dua atau tiga blok suara di Majelis Umum dan akibatnya timbul konflik loyalitas dan solidaritas yang

¹Lihat Thomas Hovert, *Bloc Politics in the United Nations* (London: Oxford University Press, 1960), hal. 30-31.

²Lihat Leland M. Goodrich, "The United Nations Security Council," dalam James Barros, ed., *The United Nations Past, Present and Future* (New York: The Free Press, 1972), hal. 31. Lihat juga D.W. Bowett, *The Law of International Institutions* (London: Stevens & Sons Ltd., 1975), hal. 26.

saling memotong. *Kedua*, kohesi blok suara dalam Majelis Umum bergantung pada kohesi persekutuan dalam politik dunia. *Ketiga*, negara-negara yang di luar PBB menjadi anggota suatu persekutuan belum tentu di forum Majelis Umum menjadi anggota salah satu blok suara.

Dengan demikian jelas bahwa apa pun dasar pembentukan blok itu, keanggotaannya tidak perlu didasarkan pada prinsip sependangan (like-minded), tetapi lebih dipentingkan bahwa keputusan yang diambil mencerminkan kepentingan blok.

Tabel 1

BLOK-BLOK SUARA BERDASARKAN PEMBAGIAN SECARA GEOGRAFIS

Blok Asia-Afrika		Blok Amerika Latin	Blok Eropa Barat	Blok Eropa Timur
1	2	3	4	5
A. <i>Asia</i>	B. <i>Afrika</i>			
Afghanistan	Algeria	Argentina	Austria	Albania
Bahrain	Afrika Selatan	Antigua dan Barbuda	Australia	Bulgaria
Bangladesh	Angola	Bahamas	AS*	Byelorusia
Bhutan	Benin	Barbados	Belgia	Cekoslovakia
Birma	Botswana	Belize	Belanda	Hungaria
Cina (RRC)*	Burundi	Bolivia	Denmark	Polandia
Demokrasi Yaman	Cape Verde	Brazil	Eslandia	Rumania
Demokratik Kamboja	Central African Empire		Finlandia	Republik Demokrasi Jerman
Fiji	Chad	Chili	Greek	Ukraina
India	Comoros	Dominika	Italia	Uni Soviet*
Indonesia	Djibouti	Equador	Inggris*	Yugoslavia ⁵
Iran	Equatorial Guines	El Salvador	Irlandia	
Irak	Ethiopia	Granada	Kanada	
Israel	Gabon	Guatemala	Luxemburg	
Jepang	Gambia	Guyana	Malta	
Kuwait	Ghana	Haiti	Norwegia	
Laos	Guinea	Honduras	Perancis*	
Libanon	Guinea Bissau	Jamaika	Portugal	
Malaysia	Ivory Coast	Kolombia	Rep. Federasi Jerman	
Maldives	Kongo	Kosta Rika	Selandia Baru	
Mongolia ¹	Kenya	Kuba ³	Spanyol	
Muangthai	Lesotho	Meksiko	Swedia	
Nepal	Liberia	Nikaragua	Turki ⁴	
Oman	Libia	Panama		
Pakistan	Madagaskar	Paraguay		
Papua New Guinea	Malawi	Peru		
Pilipina	Mali	Rep. Dominika Saint Lucia		

1	2	3	4	5
Qatar	Mauritania	Saint Vincent		
Samoa	Mauritius	& Grenadines		
Saudi Arabia	Maroko	Suriname		
Singapura	Mesir	Trinidad & Tobago		
Syprus ²	Mozambique	Uruguay		
Solomon	Niger	Venezuela		
(Kep. Solomon)	Nigeria			
Sri Lanka	Rwanda			
Syria	Sao Tome &			
Persatuan Emirat	Principe			
Arab	Senegal			
Vanuatu	Seychelles			
Vietnam	Sierra Leone			
Yaman	Somalia			
Yordania	Sudan			
	Swaziland			
	Togo			
	Tunisia			
	Tanzania			
	Uganda			
	United Rep.			
	Cameroon			
	Upper Volta			
	Zaire			
	Zambia			
	Zimbabwe			

Keterangan:

*Cina, Perancis, Uni Soviet, Inggris dan Amerika Serikat adalah anggota tetap Dewan Keamanan. Dengan Resolusi No. 2758 (XXVI) tanggal 25 Oktober 1971, Majelis Umum memutuskan untuk "memulihkan hak-hak RRC dan mengakui wakil pemerintahnya sebagai satu-satunya wakil sah Cina di PBB. Selanjutnya, walaupun mempunyai kedudukan khusus sebagai anggota tetap Dewan Keamanan, wakil-wakil Amerika Serikat, Perancis dan Inggris, dalam masalah tertentu tidak bisa mengabaikan kepentingan Eropa Barat secara keseluruhan:

¹ Mongolia adalah negara komunis dan bergabung dengan blok Soviet.

² Syprus adalah satu-satunya negara dalam blok Asia-Afrika yang membawa pengaruh Barat.

³ Kuba keluar dari Organisasi Negara-negara Amerika tahun 1962 dan bergabung dengan blok Soviet.

⁴ Dalam masalah-masalah tertentu Turki sering bergabung dengan kelompok "caucus" Asia dan satu-satunya negara dalam blok Eropa Barat yang membawa pengaruh Asia.

⁵ Walaupun Yugoslavia termasuk dalam blok Eropa Timur, sikapnya dalam pemungutan suara lebih mencerminkan negara Non-Blok.

Sumber: *United Nations Handbook 1979 dan 1982* (New Zealand Ministry of Foreign Affairs, 1979 dan 1982).

POLITIK KEKUATAN DI PBB

Jumlah anggota PBB saat ini adalah sekitar 157 negara, sedangkan pada tahun 1955 hanya sekitar 80 negara. Ini berarti suatu kenaikan lebih dari 96,25%. Meningkatnya jumlah anggota PBB ini tidak dapat dilepaskan dari pengaruh Konferensi Asia-Afrika di Bandung tahun 1955. Konferensi ini mendesak PBB agar negara peserta konferensi yang baru merdeka tidak dihalangi untuk menjadi anggota PBB. Konferensi ini juga menciptakan iklim politik internasional yang mengurangi ketegangan dunia akibat persaingan kedua superpower Amerika Serikat dan Uni Soviet, dan merupakan suatu kekuatan moral yang besar untuk mendobrak suasana perang dingin waktu itu. Namun, pendobrakan oleh Semangat Bandung itu tidak banyak mempengaruhi perimbangan kekuatan antara blok Barat, blok Timur, Asia-Afrika dan Amerika Latin di forum PBB. Tetapi kenaikan jumlah anggota PBB itu merupakan suatu kenyataan yang tidak dapat diingkari dan sejak itu veto Uni Soviet dan Amerika Serikat tidak lagi menjadi penghalang masuknya anggota-anggota baru.

Sehubungan dengan penambahan itu, Hans J. Morgenthau berpendapat bahwa sejak itu PBB mengalami suatu perubahan intern yang besar pengaruhnya dan seakan-akan lahir suatu PBB yang baru sama sekali.¹ Suara-suara kelompok negara Asia-Afrika dan Amerika Latin tampil ke muka dan ikut menentukan jalannya dan hasil persidangan. Namun, harus diakui bahwa praktek pelaksanaan PBB tidak lepas dari pengaruh perkembangan politik dunia. Pengaruh paling menyolok adalah persaingan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet untuk mencapai keunggulan. Tampaknya persaingan ini akan berlangsung terus dan semakin berkembang, sehingga negara-negara lemah yang tidak terlibat langsung dalam persaingan menjadi sasaran pengaruhnya. Penemuan dan penggunaan senjata nuklir merupakan pengaruh lain dan akibatnya masalah pengurangan dan pembatasan senjata sering menempati urutan teratas. Masalah-masalah perlucutan senjata mendorong ke belakang lain-lain masalah. Pada bulan Juni 1982 PBB menyelenggarakan suatu sidang khusus mengenai perlucutan senjata dengan maksud merumuskan program komprehensif perlucutan senjata. Namun, sidang ini pun berakhir dengan kegagalan akibat tidak adanya kesediaan dan kemauan politik superpower untuk menerima orientasi pembatasan persenjataan dan kekuatan militer.

Jelas bahwa PBB akan selalu diliputi serta dipengaruhi oleh dinamika situasi internasional, dan akibat pertarungan kekuatan ekonomi dan militer negara-negara superpower sistematika aturan permainan PBB yang tercantum dalam Piagam PBB goyah. Dalam hubungan ini dapat diajukan contoh ber-

¹Lihat Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf Inc., 1973), hal. 469-470.

ikut. Menurut ketentuan Pasal 24 Piagam PBB semua negara anggota PBB menyerahkan tanggung jawab utama atas perdamaian dan keamanan internasional kepada Dewan Keamanan. Hal ini berarti bahwa semua anggota PBB itu secara sukarela menyerahkan sebagian dari kedaulatannya kepada Dewan Keamanan. Lebih lanjut pasal ini menegaskan bahwa semua anggota PBB sepakat bahwa dalam melaksanakan tanggung jawab itu Dewan Keamanan bertindak atas nama mereka. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 25 Piagam PBB, anggota PBB juga sepakat menerima dan melaksanakan keputusan-keputusan Dewan Keamanan sesuai dengan ketentuan Piagam. Pasal 25 ini dengan jelas mencantumkan kata "keputusan" (decision). Secara demikian resolusi Dewan Keamanan bukan sekedar suatu rekomendasi, tetapi suatu keputusan dengan sanksi. Tetapi dalam praktek ketentuan pasal ini kurang diindahkan. Kedaulatan yang semula diserahkan dituntut kembali dengan berbagai macam cara dan alasan, terutama oleh negara-negara besar. Ini adalah juga akibat komposisi Dewan Keamanan yang didominasi oleh kelima anggota tetap (Amerika Serikat, Perancis, Inggris, Cina dan Uni Soviet) dan permainan politik kekuatan seperti khususnya terlihat dalam penggunaan hak veto.

Sehubungan dengan kekuatan suara, maka dengan komposisi itu Amerika Serikat sebenarnya menguasai mayoritas, sehingga Uni Soviet tidak dapat mendobrak perimbangan suara yang merugikan dirinya. Karena itu, untuk mempertahankan kekuatan vetonya (voting position), Uni Soviet sering berusaha menghalang-halangi tugas Dewan Keamanan dengan menggunakan hak vetonya sebanyak dan seefektif mungkin. Usaha ini misalnya terlihat pada tahun 1980 ketika ia memveto usul untuk menjatuhkan sanksi terhadap Iran dan usul resolusi mengenai Afghanistan. Veto terhadap usul resolusi Afghanistan ini merupakan vetonya yang ke-113, tetapi menurut sumber lain yang ke-146.¹ Ketidakpastian dalam penghitungan ini adalah akibat seringnya Uni Soviet menggunakan hak veto. Sehubungan dengan ini sementara pengamat PBB berpendapat bahwa dibandingkan dengan Amerika Serikat, Inggris, Perancis dan Cina, Uni Soviet paling banyak menggunakan hak itu, sehingga wajarlah kalau wakil tetap Uni Soviet di Dewan Keamanan itu dijuluki "Mr. Veto."

Sehubungan dengan sering digunakannya veto oleh Uni Soviet itu, maka negara-negara anggota tetap lainnya terutama Amerika Serikat, berusaha melewati (circumvent) veto ini dengan mengalihkan wewenang Dewan Keamanan kepada Majelis Umum. Usaha ini pertama kali dilakukan pada tahun 1950 ketika Uni Soviet mengubah taktiknya dengan meninggalkan sidang Dewan Keamanan karena usulnya tidak memperoleh suara mayoritas. Usaha ini berhasil dengan diterimanya resolusi "bersatu untuk perdamaian"

¹Lihat *Kompas*, 13 Januari 1980.

(uniting for peace) bulan Nopember 1950, yang menyatakan bahwa apabila Dewan Keamanan gagal melaksanakan tugas pokoknya di bidang pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional akibat tidak adanya suara bulat anggota tetap, maka Majelis Umum akan membicarakannya.¹

Dengan demikian jelas bahwa absensi Uni Soviet itulah yang memungkinkan Amerika Serikat memaksa PBB melaksanakan tugas kolektif menjaga perdamaian dan keamanan internasional. Absensi Uni Soviet ini tidak dapat diartikan sebagai veto, biarpun Pasal 27 ayat 3 Piagam PBB menyatakan perlunya suara bulat anggota tetap Dewan Keamanan untuk mengambil keputusan mengenai masalah-masalah yang sifatnya non-prosedural.² Pasal 27 ayat 3 ini memang bisa ditafsirkan. Tetapi yang sangat menentukan ialah maksud dan tujuan politik masing-masing anggota, terutama superpower, yang karena pengaruhnya dapat mengesampingkan ketentuan-ketentuan dalam Piagam. Bagi negara-negara besar, terutama Amerika Serikat dan Uni Soviet, pada hakikatnya PBB merupakan suatu alat untuk memenangkan kepentingan nasional dan memperkuat taktik serta strategi mereka masing-masing. Mereka akan memilih dan memanfaatkan setiap forum di PBB yang menguntungkan kepentingannya. Uni Soviet misalnya, walaupun suara minoritas di Dewan Keamanan, berusaha mengamankan garis politiknya dengan taktik vetonya. Sebaliknya Amerika Serikat dengan dukungan sekutu-sekutunya dengan berbagai cara berusaha mengalihkan forum diplomasinya ke Majelis Umum karena hak veto dalam forum ini tidak berlaku. Dengan demikian jelas terlihat suatu pergeseran wewenang dan kekuasaan dari Dewan Keamanan ke Majelis Umum.

Pergeseran ini menunjukkan bahwa Dewan Keamanan sebelumnya merupakan alat perlengkapan utama PBB dengan peranan yang menonjol dibandingkan dengan Majelis Umum. Akan tetapi dengan beralihnya pemungutan suara ke Majelis Umum, maka dalam masalah-masalah tertentu peranan Majelis Umum-lah yang ganti menonjol. Sejak itu blok Barat lebih sering menggunakan forum ini daripada Dewan Keamanan, karena yakin dapat menguasai 2/3 mayoritas. Akan tetapi keanggotaan PBB yang setiap tahun meningkat, secara langsung mengubah perimbangan kekuatan suara di Majelis Umum. Suara mayoritas tidak lagi dikuasai oleh blok Barat, tetapi oleh kelompok negara Asia-Afrika yang sebagian besar bergabung dalam gerakan Non-Blok dan Kelompok 77. Akan tetapi akibat pengaruh kuat negara-negara superpower di benua Asia-Afrika, maka kelompok Non-Blok yang tercermin dalam mayoritas suara pecah dan terbagi dalam tiga aliran (Tabel 2). Per-

¹ Lihat H.G. Nicholas, *The United Nations as a Political Institution* (London: Oxford University Press, 1975), hal. 52.

² Lihat D.W. Bowett, *op. cit.*, hal. 28-30.

Tabel 2

PERSEKUTUAN DI ANTARA GERAKAN NON-BLOK

Radikal ¹	Konservatif ²	Independen ³
Afghanistan	Argentina	Bangladesh
Algeria	Afrika Tengah	Benin
Angola	Bahrain	Bhutan
Afrika Barat Daya	Djibouti	Botswana
Ethiopia	Gabon	Birma
Guinea Bissau	Indonesia	Burundi
Irak	Ivory Coast	Cameroon
Kongo	Kenya	Cape Verde
Kamboja	Liberia	Chad
Korea Utara	Malawi	Equatorial Guinea
Kuba	Malaysia	Gambia
Laos	Malta	Ghana
Libia	Maroko	Granada
Mauritania	Mesir	Guinea
Mozambique	Oman	Guyana
PLO	Persatuan Emirat Arab	India
Syria	Qatar	Iran
Sao Tome & Principe	Republik Yaman	Jamaika
Yaman	Saudi Arabia	Libanon
Vietnam	Senegal	Lesotho
Zimbabwe	Seychelles	Madagaskar
	Singapura	Maldives
	Siprus	Mali
	Tongo	Mauritius
	Zaire	Nepal
		Nikaragua
		Niger
		Nigeria
		Pakistan
		Panama
		Peru
		Rwanda
		Siera Leone
		Somalia
		Sri Lanka
		Sudan
		Suriname
		Swaziland
		Tanzania
		Trinidad & Tobago
		Yordania

Keterangan: ¹Pada umumnya condong ke Uni Soviet atau Cina.

²Condong ke Barat.

³Tetap berpegang pada tujuan murni gerakan dan tidak bersekutu dengan super-power mana pun.

Sumber: *Newsweek*, 17 September 1979.

pecahan ini misalnya terlihat dalam pemungutan suara atas usul resolusi Majelis Umum mengenai Afghanistan tahun 1980. Lima puluh tujuh dari 92 negara Non-Blok menyetujui resolusi, 9 menentang, 17 memberikan suara blanko dan 9 lainnya tidak ikut dalam pemungutan suara (absen).

Dengan demikian terlihat kecenderungan untuk mengalihkan penyelesaian suatu masalah internasional ke forum Majelis Umum, sekalipun telah diveto di Dewan Keamanan. Khusus mengenai usul resolusi tersebut di atas, sejak semula memang diperkirakan akan diterima, karena dalam Majelis Umum tidak ada hak veto seperti di Dewan Keamanan. Sehubungan dengan resolusi itu, Uni Soviet memberikan reaksi dengan mengatakan bahwa resolusi itu tidak mempunyai kekuatan mengikat, tetapi hanya bersifat anjuran.

Majelis Umum memang merupakan forum tertinggi PBB. Namun sesuai dengan ketentuan yang melahirkan organisasi itu, langkah-langkah yang diambil Majelis Umum hanya bersifat persuasif. Majelis Umum tidak bisa memerintahkan atau memaksa, tetapi hanya bisa mengusulkan, mengajak dan menghimbau. Ditinjau dari sudut kewenangan Majelis Umum semacam itu, maka reaksi Uni Soviet di atas secara yuridis bisa diterima. Ini berarti bahwa sekalipun Majelis Umum sudah mengeluarkan resolusi itu, Uni Soviet bisa saja mengabaikannya.

Dengan resolusi yang tidak mempunyai kekuatan mengikat itu, maka timbul pertanyaan keuntungan apa yang dapat diambil dengan adanya resolusi itu. Menurut pengalaman, apa yang diputuskan Majelis Umum paling tidak mempunyai kekuatan opini dunia yang bisa dijadikan landasan masing-masing anggota PBB untuk mengambil sikap dan langkah-langkah yang akhirnya bisa memaksa Uni Soviet keluar dari Afghanistan. Masalahnya sekarang ialah sejauh mana negara-negara pendukung resolusi itu betul-betul konsekuen dengan sikap yang mereka ambil? Hal ini jelas suatu tantangan yang tidak ringan. Sebab bila resolusi itu dan resolusi yang diambil kemudian ternyata tidak berhasil memaksa Uni Soviet keluar dari Afghanistan, maka negara komunis itu akan membuktikan dirinya sebagai ekspansionis terbesar setelah Perang Dunia II.

PENUTUP

Melihat arah perkembangan hubungan internasional sekarang ini, tampaknya PBB akan terus menjadi sasaran politik kekuatan negara-negara besar terutama Amerika Serikat dan Uni Soviet. Persaingan antara dua superpower ini tampaknya akan terus berlangsung dan berkembang dan akibatnya bukan saja akan mempengaruhi perimbangan kekuatan dunia tetapi juga fungsi PBB

yang seakan-akan hanya menjadi forum propaganda yang cenderung memecah-belah. Selain itu, penafsiran Piagam PBB juga tidak dapat dilepaskan dari suasana persaingan kedua superpower itu, sehingga pelaksanaan tugas PBB sering menyimpang dari ketentuan-ketentuan Piagam. Dari segi ini tampaknya PBB mengalami suatu krisis konstitusional dan berhubung krisis politik dalam dunia internasional seolah-olah sudah permanen, maka PBB juga mengalami krisis yang permanen.

Lahirnya atau terpecahnya blok politik dalam struktur PBB adalah juga akibat kuatnya arus pengaruh kedua superpower itu. Keadaan ini bukan saja menggambarkan semakin sulitnya penyelesaian masalah-masalah internasional tetapi juga akan menghilangkan citra PBB sesungguhnya di mata dunia. Oleh karena itu suatu persetujuan antara kedua superpower itu mengenai kondisi-kondisi pelaksanaan perdamaian dan keamanan internasional sudah saatnya diadakan. Tetapi hal itu harus diimbangi dengan usaha menjaga keseimbangan hubungan Timur-Barat. Usaha ini kiranya akan membantu mengurangi kemungkinan meningkatnya ketegangan antara kedua superpower itu, khususnya dalam melaksanakan tugas menjaga stabilitas perdamaian dan keamanan internasional. Jika usaha itu berhasil kemungkinan penggunaan kekuatan militer untuk tujuan itu kecil. Sebaliknya kegagalan akan berarti melahirkan konsekuensi serius tidak hanya bagi Dewan Keamanan tetapi juga bagi PBB secara keseluruhan.