

PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA DAN PENYELESAIAN SENGKETA KEPULAUAN MALVINAS

Nasri GUSTAMAN*

PENDAHULUAN

Sengketa Kepulauan Malvinas antara Inggris dan Argentina tiba-tiba saja menarik perhatian khusus dunia ketika Argentina melakukan penyerbuan bersenjata dan berhasil menduduki kepulauan tersebut pada tanggal 2 April 1982. Sejak itu telah diusahakan penyelesaian dengan bermacam-macam cara oleh berbagai pihak. Usaha penyelesaian sengketa itu antara lain melibatkan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), di mana baik Inggris maupun Argentina merupakan negara-negara anggota.

PBB adalah perwujudan global kerja sama antar negara untuk mengejar tujuan bersama yang tidak mungkin tercapai apabila dikerjakan secara sendiri-sendiri. Tujuan dasar PBB adalah memelihara keamanan dan perdamaian internasional.¹ Berhubungan dengan tujuan itu, tulisan ini dibuat untuk membahas keterlibatan PBB dalam penyelesaian sengketa Kepulauan Malvinas.

Segala tindakan yang dilakukan oleh PBB tidak boleh menyimpang dari ketentuan-ketentuan hukum yang tertuang dalam Piagam PBB. Oleh karena itu pembahasan akan ditekankan pada bagaimana pasal-pasal piagam itu sebagai bagian dari Hukum Internasional menampung segi-segi penyelesaian sengketa yang ada dan sama sekali tidak bermaksud menunjukkan pihak-pihak yang salah atau benar.

Pada bagian terakhir diberikan beberapa kesimpulan sampai seberapa jauh keterlibatan PBB melalui alat-alat perlengkapan dan dengan Piagamnya

*Dari Fakultas Hukum Jurusan Hukum Internasional Universitas Diponegoro.

¹Pasal 1 ayat 1 Piagam PBB. Dikatakan sebagai tujuan dasar karena tujuan memelihara keamanan dan perdamaian internasional pada pokoknya merupakan tumpuan keempat tujuan yang

bisa mengatasi sengketa Kepulauan Malvinas, sehingga keamanan dan perdamaian internasional dapat dipulihkan kembali.

RESOLUSI 502 DEWAN KEAMANAN

Tidak lama setelah pendudukan Kepulauan Malvinas oleh Argentina terjadi, sesuai dengan ketentuan pasal 35 ayat 1 Piagam:

“Any Member of the United Nations may bring any dispute ... to the attention of the Security Council ...”

Inggeris minta kepada Dewan Keamanan PBB untuk segera bertindak. Dewan Keamanan kemudian pada tanggal 23 April 1982 bersidang dan sebagai hasil sidang dicetuskanlah Resolusi 502 yang isinya:¹

1. Menuntut penghentian segera permusuhan antara kedua pihak;
2. Menuntut penarikan segera semua pasukan Argentina dari Kepulauan Malvinas;
3. Menghimbau Pemerintah Argentina dan Inggeris agar mengusahakan penyelesaian diplomatik atas perbedaan-perbedaan mereka dan menghormati sepenuhnya tujuan dan prinsip Piagam PBB.

Isi Resolusi sub 2 di atas ternyata tidak segera dilaksanakan oleh Argentina.² Terlihat dengan mudah bahwa ketentuan pasal 25 Piagam:

“The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter,”

tidak dipatuhi oleh Argentina. Akan tetapi hal itu tidak harus berarti bahwa Argentina telah melanggar ketentuan pasal 25 Piagam tanpa syarat.

Dengan menunjuk kepada pasal 25 Piagam, Hammarskjold (Dag) mengatakan di dalam bagian pendahuluan laporan tahunan Sekretaris Jenderal PBB 1961 bahwa karena setiap anggota PBB telah menyetujui untuk menerima dan melaksanakan keputusan-keputusan Dewan Keamanan sesuai dengan Piagam, maka persetujuan itu membuat keputusan-keputusan Dewan Keamanan menjadi bersifat perintah, kecuali tentunya apabila keputusan-keputusan semacam itu mengambil bentuk rekomendasi-rekomendasi di dalam lingkup ketentuan-ketentuan Bab VI atau pasal-pasal Piagam tertentu yang lain.³ Uraian ini menunjukkan adanya perbedaan antara keputusan-keputusan

¹Harian *Kompas*, 28 April 1982, Tajuk Rencana.

²Sangat sulit kiranya mempersoalkan isi Resolusi sub 1 dan sub 3 karena keduanya mengandung seruan yang ditujukan kepada kedua belah pihak yang bersengketa. Pertimbangan pembenaran (justification) hukumnya harus dikaitkan dengan siapa yang terlebih dahulu tidak mematuhi seruan tersebut.

³William W. Bishop Jr., *International Law - Cases and Materials*, 3rd Printing, Little, Brown and Co. Boston & Toronto, 1971 hal 229

Dewan Keamanan yang bersifat perintah (mandatory) dan yang bersifat anjuran (recommendatory). Keputusan Dewan Keamanan yang bersifat perintah secara implisit mengandung suatu keharusan adanya sanksi terhadap pihak yang mengabaikan keputusan itu. Sebaliknya keputusan Dewan Keamanan yang bersifat anjuran tidak mengandung sanksi terhadap pihak yang tidak mematuhihinya dan oleh karenanya atas dasar hukum keputusan itu tidak mengikat.

Untuk mengetahui apakah Resolusi 502, terhadap resolusi mana Uni Soviet memberikan suara abstain,¹ merupakan suatu keputusan yang bersifat perintah atau anjuran, pendekatan kembali terhadap ketentuan-ketentuan Piagam harus dilakukan. Meneliti fungsi Dewan Keamanan yang berhubungan dengan sengketa antar negara yang menyangkut segi keamanan dan perdamaian internasional, pada pokoknya terdapat dua cara penyelesaian sengketa demikian itu,² yakni:

1. Penyelesaian secara damai (pacific settlement) oleh ketentuan Bab VI dan pasal 52 ayat 3 Piagam;
2. Penyelesaian melalui tindakan-tindakan paksaan (settlement by enforcement measures) oleh ketentuan Bab VII³ dan pasal 53 ayat 1 Piagam.

Melihat isinya, dapat kiranya dipahami bahwa Resolusi 502 itu tidak bisa tidak terikat pada pembicaraan tentang penyelesaian sengketa secara damai yang dilandasi oleh ketentuan Bab VI Piagam dan oleh karena itu sesuai dengan uraian Hammarskjold tersebut maka Resolusi 502 adalah keputusan Dewan Keamanan yang bersifat anjuran (recommendatory). Isi Resolusi 502 tidak memberi petunjuk-petunjuk adanya penerapan ketentuan-ketentuan Bab VII Piagam mengenai paksaan memberlakukan sanksi-sanksi yang secara eksplisit tercantum pada pasal-pasal 41 dan 42 Piagam. Isi Resolusi 502 itu juga bukan merupakan pelaksanaan ketentuan pasal 52 ayat 3 dan pasal 53 ayat 1 Piagam yang menyangkut fungsi Pengaturan Regional (Regional Arrangement).

¹Dalam praktek, Dewan Keamanan telah memperlakukan resolusi-resolusinya sebagai diputus secara sah, sekalipun terdapat suara abstain dari satu atau lebih anggota tetapnya, dengan catatan terdapat sedikitnya 9 suara setuju dan tidak terdapat veto oleh anggota tetapnya. L. Oppenheim, *International Law - A Treatise*, Vol. 1 - Peace, 8th Edition by M. Lauterpacht, Longmans, Green and Co. London/New York/Toronto, 1955, hal. 432 (Catatan kaki 2).

²Lihat *Everyman's United Nations*, Introduction by Trygve Lie, Funk & Wagnalls Company in association with United Nations World, New York, hal. 10-14.

³Ketentuan pasal 106 Piagam yang juga merupakan bagian dari usaha penyelesaian sengketa melalui tindakan paksaan, tidak dicantumkan karena pasal ini baru akan berlaku kalau ketentuan Bab VII tidak terpenuhi (yaitu dalam hal tidak dihasilkan suatu persetujuan yang dimaksudkan oleh ketentuan pasal 42 Piagam).

Adalah suatu analisa yang terlalu sederhana untuk menetapkan sebuah keputusan Dewan Keamanan dalam usaha menyelesaikan sengketa antar negara yang menyangkut segi keamanan dan perdamaian internasional sebagai bersifat anjuran hanya karena ukuran bahwa isi keputusan itu merupakan pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang terdapat pada Bab VI Piagam. Pihak yang berpendapat antara lain mengatakan bahwa semua resolusi yang diputus oleh Dewan Keamanan untuk menjaga keamanan dan perdamaian internasional mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Pendapat ini kuat karena menunjuk kepada ketentuan pasal 24 ayat 1 Piagam:

"In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf."

Menurut ketentuan di atas, semua anggota PBB menyerahkan kepada Dewan Keamanan tanggung jawab utama untuk tugas menjaga keamanan dan perdamaian internasional dan menyetujui bahwa dalam melaksanakan tugasnya mengenai tanggung jawab itu Dewan Keamanan bertindak atas nama mereka, sehingga sesuai dengan ketentuan pasal 25 Piagam semua anggota PBB menyetujui untuk menerima dan melaksanakan keputusan-keputusan Dewan Keamanan menurut Piagam.

Terhadap pasal-pasal di atas perlu diketengahkan adanya sementara pihak lain, yang diterangkan oleh Hans Kelsen di dalam bukunya *The Law of the United Nations* (1966) memisahkan pengertian primary responsibility dari exclusive responsibility sehingga timbul pengertian residual responsibility.¹ Pemisahan pengertian-pengertian itu berarti tanggung jawab yang diserahkan kepada Dewan Keamanan adalah tanggung jawab utama (primary responsibility) dan bukan tanggung jawab sepenuhnya (exclusive responsibility), sehingga masih terdapat tanggung jawab yang tersisa (residual responsibility) yang dalam konteks pembahasan ini dibebankan kepada masing-masing negara itu sendiri.

Bagaimanapun juga ketaatan pada suatu keputusan Dewan Keamanan, sifat apa pun yang dimiliki oleh keputusan itu, tidak akan timbul dengan menolak sifat keputusan tersebut. Suatu keputusan Dewan Keamanan tidak mungkin dilaksanakan kalau tiada penundukan diri oleh negara, pada siapa keputusan itu dikenakan. Rasa tanggung jawab negara-negara itu sendiri sebagai anggota masyarakat dunia yang lebih mempengaruhi untuk mentaati atau mengabaikan keputusan-keputusan Dewan Keamanan PBB.

¹Roeslan Abdulgani, Dr. H., *25 Tahun Indonesia - PBB*, Gunung Agung, Jakarta, 1972, hal.

Suatu hal yang perlu dicatat mengenai ketentuan-ketentuan Bab VI dan Bab VII Piagam adalah:

- a. Dalam penerapan ketentuan-ketentuan Bab VI Piagam oleh Dewan Keamanan untuk menyelesaikan suatu sengketa antar negara yang menyangkut segi keamanan dan perdamaian internasional, keputusan Dewan Keamanan bersifat anjuran (recommendatory).

Perkataan yang dipakai pada ketentuan pasal-pasal Bab VI Piagam adalah perkataan menganjurkan atau to recommend, kecuali ada sekali perkataan memutuskan atau to decide pada pasal 37 ayat 2 Piagam. Yang sekali itu pun menunjuk kembali kepada pasal 36 Piagam yang memakai perkataan menganjurkan;

- b. Dalam penerapan ketentuan-ketentuan Bab VII Piagam oleh Dewan Keamanan untuk menyelesaikan suatu sengketa antar negara yang menyangkut segi keamanan dan perdamaian internasional, keputusan Dewan Keamanan bersifat perintah.¹

Keputusan yang bersifat perintah ini lebih mempunyai kekuatan mengikat lagi dengan adanya ketentuan pasal 49 Piagam:

"The Members of the United Nations shall join in affording mutual assistance in carrying out the measures decided upon by the Security Council."

VETO INGGERIS TERHADAP RANCANGAN RESOLUSI 505 DEWAN KEAMANAN

Marinir Inggeris berhasil merebut kembali Kepulauan Georgia Selatan pada tanggal 25 April 1982 dan kemudian berhasil pula mendarat di Port San Carlos pada tanggal 22 Mei 1982. Resolusi 502 yang tidak dilaksanakan sesuai dengan isinya itu telah berusia dua bulan ketika pada sidang Dewan Keamanan sekitar akhir minggu pertama Juni 1982 Inggeris memveto sebuah rancangan Resolusi 505 yang menyerukan diberlakukannya suatu gencatan senjata kepada pihak-pihak yang bermusuhan.²

Sesuai dengan ketentuan pasal 23 ayat 1 Piagam, Inggeris adalah anggota tetap Dewan Keamanan. Hak veto yang dimiliki oleh setiap anggota tetap Dewan Keamanan diakui oleh ketentuan pasal 27 ayat 3 Piagam:

¹Sebagai contoh, lihat Security Council Voting Sanction Against Southern Rhodesia, December 16, 1966. William W. Bishop Jr., *op. cit.*, hal. 281-283.

²Amerika Serikat terhadap resolusi ini membatalkan veto yang telah dijatuhkan beberapa

"Decisions of the Security Council on all other matters shall be made by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members; provided that, in decisions under Chapter VI, and under paragraph 3 of Article 52, a party to a dispute shall abstain from voting."

Dengan berlaku sahnya veto Inggris ini, isi rancangan Resolusi 505 itu menyangkut masalah yang non-prosedural dan tidak bisa tidak terkait pada pembicaraan mengenai hal-hal yang diatur oleh ketentuan Bab VII Piagam. Seperti diketahui dari ketentuan pasal 27 ayat 3 Piagam di atas, veto tidak dapat dipakai apabila negara pemilik veto merupakan pihak yang bersengketa mengenai masalah-masalah yang berhubungan dengan ketentuan Bab VI dan pasal 52 ayat 3 Piagam.

Tidak setiap anggota PBB mendapat kedudukan hukum yang sederajat di dalam Dewan Keamanan. Sehubungan dengan penyelesaian sengketa kepulauan Malvinas oleh Dewan Keamanan, tampak suatu ketidakseimbangan posisi antara pihak-pihak yang bersengketa: Inggris yang memiliki hak veto dan Argentina yang bukan anggota Dewan Keamanan.¹ Argentina tidak mewakili secara langsung di dalam keanggotaan Dewan Keamanan sehingga tidak dapat menyuarakan kepentingannya di muka persidangan yang membahas langkah-langkah penyelesaian sengketa. Menurut ketentuan pasal 32 Piagam, Argentina hanya berhak ikut serta tetapi tanpa suara di dalam pembahasan oleh Dewan Keamanan. Sebaliknya di muka persidangan yang sama Inggris sebagai salah satu dari lima negara besar pemilik hak veto dapat memveto keputusan Dewan Keamanan mana pun yang dipertimbangkan akan merugikan. Akibat adanya hak veto itu Dewan Keamanan menjadi tidak mungkin mengeluarkan keputusan yang bertentangan dengan kepentingan Inggris.

Ketentuan mengenai veto dapat menjadi sumber kemacetan dan bahkan kegagalan Dewan Keamanan dalam melaksanakan tugasnya menjaga keamanan dan perdamaian internasional. Hak veto semula diberikan kepada kelima anggota tetap Dewan Keamanan dengan suatu asumsi yang tidak merupakan jaminan bahwa kesatuan pandang dan tindakan kelima anggota tetap Dewan Keamanan (lima negara besar dengan kekuatan tangguh) itu adalah suatu kondisi yang tidak mungkin ditinggalkan agar PBB dapat berfungsi secara benar.² Oleh para anggota tetap Dewan Keamanan itu juga fungsi penting PBB dapat mengalami kemacetan. Tidak ada anggota tetap Dewan Ke-

¹Negara-negara anggota Dewan Keamanan pada waktu itu adalah Cina, Perancis, Uni Soviet, Inggris, Amerika Serikat, Guyana, Irlandia, Jepang, Panama, Polandia, Spanyol, Togo, Uganda, Yordania dan Zaire.

²L. Oppenheim, *International Law - A Treatise*, Vol. I - Peace, 8th Edition by H. Lauterpacht,

amanan yang dapat diharapkan untuk tunduk kepada keputusan-keputusan Dewan Keamanan yang tidak disetujuinya karena akan menggunakan hak vetonya terhadap rancangan keputusan seperti itu, meskipun penggunaan hak veto tadi justru dapat berakibat terancamnya keamanan dan perdamaian internasional.

Sesungguhnya sistem yang dianut oleh Piagam PBB untuk menjaga keamanan dan perdamaian internasional tidak menutup kemungkinan dapat menampung keadaan dalam hal misalnya ada anggota tetap Dewan Keamanan yang mengandalkan penggunaan hak veto dengan cara-cara yang tidak benar untuk menolak rancangan keputusan Dewan Keamanan yang melawan kepentingan nasionalnya. Pada tanggal 3 Nopember 1950 Majelis Umum PBB mengesahkan sebuah Resolusi 337 (V) yang menetapkan bahwa apabila Dewan Keamanan gagal menjalankan tanggung jawab utamanya untuk menjaga keamanan dan perdamaian internasional dalam setiap peristiwa di mana terjadi ancaman, pelanggaran terhadap perdamaian atau tindakan agresi, sebagai akibat tidak tercapainya suatu persetujuan secara bulat (unanimity) dari para anggota tetap, maka Majelis Umum akan segera mempertimbangkan permasalahannya dengan maksud membuat rekomendasi-rekomendasi kepada para anggotanya untuk suatu tindakan bersama (collective measure) ...¹

Resolusi Majelis Umum yang dikenal dengan sebutan *Uniting for Peace Resolution* itu merupakan pengambilalihan tugas menjaga keamanan dan perdamaian internasional dari Dewan Keamanan oleh Majelis Umum, sebagai pemenuhan tanggung jawab yang tersisa (residual responsibility) yang dibebankan kepada masing-masing negara yang semuanya duduk di dalam keanggotaan Majelis Umum.

Prosedur untuk mengalihkan suatu permasalahan yang menyangkut segi keamanan dan perdamaian internasional dari Dewan Keamanan kepada Majelis Umum pernah terjadi dan dibenarkan atas dasar argumentasi hukum bahwa Majelis Umum berurusan dengan satu aspek yang berbeda dari aspek yang sedang menjadi urusan Dewan Keamanan mengenai persoalan yang sama. Pembeneran ini dikatakan sebagai pembelokan yang dilakukan dengan cara konstitusional terhadap ketentuan pasal 12 ayat 1 Piagam.² Bunyi ketentuan pasal 12 ayat 1 Piagam:

"While the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it in the present Charter, the General Assembly shall not make any recommendation with regard to that dispute or situation unless the Security Council so requests."

¹*Collective Security*, Edited by Marina S. and Lawrence S. Finkelstein, Chandler Publishing Co., San Francisco, 1966, hal. 151.

²Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations - The Struggle for Peace and Power*, 3rd Edi-

Dewan Keamanan telah gagal memperoleh suatu persetujuan secara bulat dari para anggota tetapnya untuk mencetuskan sebuah resolusi gencatan senjata untuk Inggris dan Argentina. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan yang melatarbelakangi timbulnya *Uniting for Peace Resolution* di atas, Majelis Umum seharusnya dapat berperan menangani sengketa kepulauan Malvinas itu.

Lepas dari kekuatiran apakah *Uniting for Peace Resolution* itu telah melanggar isi yang dikehendaki oleh ketentuan pasal 12 ayat 1 Piagam, yaitu membatasi kegiatan-kegiatan Majelis Umum pada permasalahan sengketa yang tidak sedang diurus oleh Dewan Keamanan dalam kerangka fungsi yang oleh Piagam dibebankan kepadanya (kecuali apabila diminta oleh Dewan Keamanan), yang jelas dan penting adalah bahwa terdapat perbedaan antara sistem pengambilan keputusan di dalam Majelis Umum yang diatur pada pasal 18 ayat 2 Piagam:

“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: recommendations with respect to the maintenance of international peace and security, ...”

dan sistem pengambilan keputusan di dalam Dewan Keamanan (pasal 27 ayat 3) apabila permasalahan sengketa Kepulauan Malvinas harus dialihkan kepada Majelis Umum. Perbedaan-perbedaan itu adalah:

1. Inggris dan Argentina sama-sama terwakili di dalam keanggotaan Majelis Umum, sehingga masing-masing dapat bersuara dalam pengambilan keputusan;
2. Hak veto Inggris tidak berlaku pada pengambilan keputusan oleh Majelis Umum. Inggris dan Argentina masing-masing punya kedudukan hukum yang sederajat di dalam Majelis Umum;
3. Ditinjau dari jumlah suara yang ikut menentukan dalam pengambilan keputusan oleh Majelis Umum (keputusan diambil dari mayoritas 2/3 jumlah anggota yang hadir dan memberikan suaranya), maka keputusan Majelis Umum dalam batas-batas tertentu lebih mempunyai kekuatan hukum karena didukung oleh jumlah suara yang jauh lebih besar dari maksimum 15 suara anggota Dewan Keamanan.

Meskipun wewenang Majelis Umum hanya sampai pada keputusan yang bersifat anjuran (*recommendatory*), namun karena mayoritas anggota Majelis Umum (yang juga berarti anggota PBB) memberikan suaranya, mereka akan cenderung untuk bertindak atas dasar rekomendasi itu se-

Oleh karena itu tidak disangsikan lagi bahwa peranan Majelis Umum dalam penyelesaian sengketa Kepulauan Malvinas seharusnya lebih memenuhi prinsip-prinsip yang terkandung di dalam Piagam PBB.

"FACE SAVING FORMULA" OLEH SEKRETARIS JENDERAL

Krisis kepulauan Malvinas telah menjadi konflik bersenjata dan penggunaan kekerasan oleh kedua belah pihak telah menimbulkan kerugian-kerugian yang cukup besar ketika Sekretaris Jenderal PBB baru memulai usahanya yang nyata untuk mencapai penyelesaian sengketa dengan menawarkan diri menjadi penengah pada minggu pertama Mei 1982. Usaha yang pertama ini gagal dan menjelang akhir Mei 1982 Dewan Keamanan kembali memberi wewenang kepada Sekretaris Jenderal untuk mengusahakan perdamaian yang semula gagal itu. Usaha yang kedua ini pun tidak berhasil.

Ketentuan pasal 98 dan 99 Piagam berturut-turut mengatakan:

"The Secretary-General shall act in that capacity (sebagai the chief administrative officer PBB - penulis) in all meetings of the General Assembly, of the Security Council, ... and shall perform such other functions as are entrusted to him by these organs."

"The Secretary-General may bring to the attention of the Security Council any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security."

Dari kedua ketentuan di atas inilah asal wewenang jabatan Sekretaris Jenderal yang menyangkut bidang politik. Sekretaris Jenderal PBB tidak hanya mempunyai tanggung jawab administratif, tetapi juga memikul suatu tanggung jawab politik yang terkait langsung dengan segi keadaan keamanan dan perdamaian internasional.

Krisis Kepulauan Malvinas antara Inggris dan Argentina telah mencapai tahap di mana faktor harga diri nasional masing-masing negara di mata dunia sangat mempengaruhi tercapainya suatu paket penyelesaian yang dapat diterima oleh mereka berdua. Pada tahap itu pula perundingan untuk suatu penyelesaian krisis Kepulauan Malvinas secara damai tidak lepas dari sebuah formulasi yang menghendaki kesadaran pihak-pihak yang bersengketa akan kenyataan bahwa mereka tidak mungkin mendapatkan semua yang mereka kehendaki. Oleh sebab itu terjadi saling tawar-menawar konsesi, di dalam mana para pihak menyesuaikan sikapnya masing-masing untuk tetap mempertahankan harga dirinya sambil menjaga agar tidak terlalu jauh menyimpang dari batas-batas kepentingan nasional yang dicanangkannya.

Diperlukan suatu usaha penengahan yang netral untuk dapat melancarkan

yang bersengketa dapat dipertemukan kembali. Pertukaran konsesi tidak dilakukan secara langsung di antara mereka, tetapi dapat melalui mayoritas 2/3 Majelis Umum dari mana dapat diharapkan bisa diperoleh suara yang netral tanpa mengorbankan harga diri nasional masing-masing pihak yang bersengketa.

Mayoritas 2/3 Majelis Umum dapat memberi peran kepada Sekretaris Jenderal sesuai dengan ketentuan pasal 98 Piagam di atas, yang antara lain mengatakan bahwa Sekretaris Jenderal akan menjalankan fungsi-fungsi yang dipercayakan kepadanya oleh Majelis Umum. Peran yang dimaksudkan adalah bahwa Sekretaris Jenderal harus mampu menunjukkan kedudukannya yang bebas, dalam arti tidak dipengaruhi oleh kekuatan mana pun juga untuk merancang suatu paket penyelesaian sengketa secara damai yang dapat diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa tanpa meninggalkan pertimbangan penggunaan suatu face saving formula yang tepat.

Sangat banyak sebenarnya peranan yang dapat diharapkan dari jabatan Sekretaris Jenderal, mewakili mayoritas 2/3 Majelis Umum dalam merumuskan suatu kebijaksanaan yang dapat meredakan ketegangan di antara mereka yang bersengketa dan bahkan mengakhiri sengketa itu. Pengalaman menunjukkan bahwa jabatan Sekretaris Jenderal pernah berperan mendorong dihasilkannya Perjanjian New York, tanggal 15 Agustus 1962, yang mengakhiri permusuhan antara Indonesia dan Belanda sehubungan dengan sengketa Irian Barat, di mana aspirasi Indonesia tercapai tanpa menghilangkan muka pihak Belanda.¹

Jabatan Sekretaris Jenderal bisa diharapkan membawakan suara netral mewakili PBB. Setidak-tidaknya secara eksplisit jabatan itu disebut sebagai jabatan yang bersifat internasional oleh ketentuan pasal 100 Piagam:

- "1. In the performance of their duties the Secretary-General and the staff shall not seek or receive instructions from any government or from any other authority external to the Organization. They shall refrain from any action which might reflect on their position as international officials responsible only to the Organization.
2. Each Member of the United Nations undertakes to respect the exclusively international character of the responsibilities of the Secretary-General and the staff are not to seek to influence them in the discharge of their responsibilities."

Sekretaris Jenderal Javier Perez de Cuellar baru terlibat secara nyata dalam usahanya mencari penyelesaian krisis Kepulauan Malvinas ini setelah krisis itu berlangsung selama kira-kira sebulan. Di dalam waktu sebulan itu krisis telah banyak menimbulkan kerugian dan berbagai pihak (baik negara-

negara secara sendiri-sendiri maupun organisasi regional) telah mengenakan sanksi-sanksinya. Terlihat bahwa jabatan Sekretaris Jenderal tidak segera berfungsi di dalam mengatasi krisis itu. Sesungguhnya jabatan itu dapat melakukan fungsinya lebih dini daripada apa yang telah dilakukannya sehubungan dengan krisis Kepulauan Malvinas. Lebih dini fungsi itu berperan lebih banyak hasil yang dapat diharapkan termasuk hasil mencegah timbulnya kerugian yang tidak perlu terjadi.

Pencadangan Sekretaris Jenderal untuk melakukan fungsinya sedini mungkin dalam krisis Kepulauan Malvinas ini bisa disebabkan oleh pihak Amerika Serikat (pihak yang paling menonjol di antara pihak-pihak penengah) yang sudah sejak semula memprakarsai usaha penengahan, yaitu dengan mengutus Alexander Haig untuk menyelesaikan krisis secara damai. Usaha Amerika Serikat itu ternyata tidak berhasil. Ketidakberhasilan ini dilaporkan oleh majalah *Newsweek* sebagai disebabkan antara lain oleh "high-profile diplomacy" yang dijalankan Haig. Peran penampilan Haig yang terlalu tinggi lebih mempersulit pihak-pihak yang bersengketa untuk saling memberikan konsesinya.¹ Keengganan untuk saling memberikan konsesi itu dipengaruhi oleh penanganan yang terlalu ditampilkan begitu tajam oleh keterlibatan Haig sebagai penengah di bawah sorotan mata dunia, sehingga masing-masing pihak tidak mau mengalah dengan mengesampingkan faktor harga diri nasionalnya di dalam perundingan-perundingan. Cara penanganan seperti dilakukan oleh Amerika Serikat ini dapat dinilai sebagai tidak mengindahkan pertimbangan untuk menggunakan suatu face saving formula yang tepat. Di samping itu sebenarnya sejak semula Amerika Serikat kurang dapat diharapkan untuk bisa membawakan posisi yang netral dalam usaha penengahan krisis seperti ini.

Akhirnya pada akhir minggu ketiga Juni 1982, sengketa kepulauan Malvinas untuk sementara waktu telah selesai bukan karena penyelesaian secara damai melalui jalur PBB, tetapi karena Inggris diakui oleh Argentina sebagai telah memenangkan suatu peperangan terbatas untuk memperebutkan Kepulauan Malvinas.

KESIMPULAN

Yang penting untuk diketahui mengenai keterlibatan PBB untuk mengatasi sengketa Kepulauan Malvinas melalui alat-alat perlengkapan di dalam jangkauan Piagamnya adalah sebagai berikut:

- a. Sengketa Kepulauan Malvinas telah terkait langsung kepada tujuan dasar yang hendak dipertahankan oleh PBB, yakni menjaga keamanan dan perdamaian internasional;
- b. Sengketa Kepulauan Malvinas terjadi antara negara yang mempunyai hak veto di dalam Dewan Keamanan dan negara yang bukan anggota Dewan Keamanan;
- c. Piagam PBB sendiri telah cukup menampung ketentuan-ketentuan yang diperlukan untuk menangani sengketa Kepulauan Malvinas dan untuk melakukannya melalui alat-alat perlengkapannya;
- d. Kemampuan jangkauan Piagam PBB tidak semuanya dimanfaatkan untuk menyelesaikan sengketa Kepulauan Malvinas;
- e. Bagaimanapun juga rasa tanggung jawab negara-negara yang terlibat dalam sengketa itu sendiri sebagai anggota masyarakat dunia, yang lebih mempengaruhi untuk mentaati atau mengabaikan segala keputusan PBB