

PERUBAHAN PERANAN PBB DALAM MASALAH KOREA

Bantarto BANDORO*



Tanggal 8 Agustus 1945 Uni Soviet mendaratkan pasukannya di Manchuria dan empat hari kemudian berhasil menguasai Korea Utara. Reaksi diplomat-diplomat Amerika Serikat pada waktu itu adalah bahwa strategi penyerbuan Amerika Serikat harus diubah menjadi pendudukan militer dan perlucutan senjata lawan. Duta Besar Amerika Serikat di Moskwa misalnya mendesak Presiden Truman untuk mengambil tindakan guna mengimbangi tindakan Uni Soviet itu dan sekaligus melakukan pendudukan militer atas daerah-daerah industri di Korea. Presiden Truman menolak rekomendasi serupa itu dan sebaliknya memutuskan untuk membagi Korea dan menetapkan garis sejajar ke-38 sebagai garis perbatasan politik Korea Selatan dan Korea Utara.¹ Pada tahun 1947 masalah pembagian Korea itu menjadi hangat akibat konflik ideologi dan perang dingin Amerika Serikat-Uni Soviet. Sesuai dengan tekad Truman untuk mengakhiri perang, maka Amerika Serikat mengambil langkah-langkah reunifikasi Korea melalui perundingan komisi bersama Amerika Serikat-Uni Soviet yang dibentuk pada tahun 1947. Akan tetapi usaha ini gagal akibat konflik kepentingan Amerika Serikat-Uni Soviet. Amerika Serikat kemudian membawa masalah Korea ini ke forum PBB. Secara demikian sejak tahun 1947 masalah Korea setiap tahun tercantum dalam agenda persidangan umum PBB.

Sementara diplomat menganggap bahwa peranan PBB dalam masalah Korea kurang mencerminkan tujuan dasar pembentukan organisasi itu.

*Staf CSIS.

¹ Lihat Hak Ieon Kim, *The Unification Policy of South and North Korea: A Comparative Study*

Karena negara-negara anggota yang pro Amerika Serikat merupakan mayoritas, PBB cenderung mengambil posisi yang menguntungkan Amerika Serikat dan Korea Selatan dan sebaliknya mengabaikan kepentingan Korea Utara. Hal itu antara lain terungkap dalam pembentukan komando gabungan PBB di bawah Amerika Serikat dan komisi sementara PBB mengenai Korea. Sikapnya yang "berat sebelah" itu menghambat usaha-usaha reunifikasi Korea, seperti terlihat selama periode 1947-1960. Tetapi sikap dan peranan PBB yang memihak itu (partisan role) pada tahun 1960-an menjadi netral (bi-partisan role).¹ Kunjungan (bekas) Sekretaris Jenderal PBB Kurt Waldheim ke Korea Selatan dan Korea Utara pada bulan Mei 1979 menunjukkan peranan baru PBB itu, dan sejak tahun 1976 PBB bahkan tidak mengeluarkan lagi resolusi tentang Korea. Tulisan ini membahas latar belakang perubahan peranan itu dan kejadian-kejadian di Korea, karena peranan PBB berkaitan dengan kejadian-kejadian.

PERUBAHAN PERANAN

Masalah Korea menjadi pusat perhatian pemimpin-pemimpin politik dunia, khususnya dari Amerika Serikat dan Uni Soviet seperti terungkap dalam dibentuknya komisi gabungan Amerika Serikat-Uni Soviet dan diadakannya konperensi para Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Uni Soviet dan Inggris di Moskwa tahun 1945 untuk menyelesaikannya. Tetapi usaha itu gagal mencapai suatu persetujuan yang bisa diterima oleh Amerika Serikat dan Uni Soviet maupun pemimpin-pemimpin politik di Korea. Sesuai dengan kepentingannya pada waktu itu, Amerika Serikat mempertimbangkan penyelesaian masalah itu melalui forum PBB, dan pada tanggal 17 September 1947 delegasi Amerika Serikat di forum itu mendesak PBB agar mencantumkan masalah kemerdekaan Korea dalam agenda persidangan umumnya. Akan tetapi Uni Soviet menolak gagasan internasionalisasi masalah Korea ini, karena mayoritas anggota PBB pro Amerika Serikat, sehingga dapat dipastikan bahwa ia akan kalah jika diadakan pemungutan suara. Namun pada akhirnya PBB memutuskan untuk mencantumkan masalah Korea dalam agenda persidangan umum bulan Nopember 1947.² Sementara itu, pada tanggal 26 September 1947 delegasi Uni Soviet pada komisi gabungan mengusulkan penarikan semua pasukan asing dari Korea mulai tahun 1948 agar bangsa Korea dapat menentukan pemerintahannya sendiri tanpa campur tangan

¹Lihat Yang Song Chol, "The United Nations on the Korean Question Since 1947," *Korea Journal*, Vol. 21, No. 10, Oktober 1981, hal. 4.

²Lihat Leland M. Goorich, "The United Nations Security Council," James Barros, ed., *The*

pihak luar. Amerika Serikat menolak usul itu dengan alasan bahwa hal itu bukan wewenang komisi.

Usul Uni Soviet ini menempatkan Korea Selatan di bawah Syngman Rhee dalam posisi yang sulit.¹ Di satu pihak ia berpendapat bahwa penarikan mundur pasukan asing bisa mempercepat reunifikasi Korea. Di lain pihak jika usul Uni Soviet itu diterima, maka Korea Selatan akan menghadapi suatu situasi di mana Korea Utara, dengan pasukannya yang terlatih dan bantuan kelompok kiri di Korea Selatan, akan mudah melumpuhkan Korea Selatan. Demikianpun Amerika Serikat merasa bahwa penarikan mundur pasukan asing (Amerika Serikat) dari Korea akan menyalakan harapannya untuk membentuk negara Korea Selatan yang berorientasi ke Barat. Amerika Serikat berusaha memperkuat dan mempertahankan sikap dan posisinya itu. Dalam rangka itu pada tanggal 28 Oktober 1947 delegasi Amerika Serikat di PBB mengajukan suatu rancangan resolusi kepada komite pertama (komite politik dan keamanan) Majelis Umum PBB, yang antara lain mendesak agar diadakan pemilihan di Korea dan dibentuk majelis serta pemerintah nasional dan pasukan asing ditarik sesuai dengan persetujuan antara pemerintah nasional dan pasukan pendudukan (occupying power). Selain itu, Amerika Serikat mendesak agar PBB membentuk suatu komisi sementara PBB mengenai Korea. Pada waktu yang sama delegasi Uni Soviet juga mengajukan suatu rancangan resolusi. Sidang Majelis Umum PBB tanggal 14 Nopember 1947 menolak rancangan Uni Soviet ini, sebaliknya menerima rancangan resolusi Amerika Serikat dengan perbandingan suara 43 setuju, 9 menentang dan 6 abstain. Sidang umum ini juga menyetujui pembentukan komisi sementara PBB mengenai Korea (UNTCOK), yang terdiri dari wakil-wakil Australia, Kanada, Cina, El Salvador, Perancis, India, Filipina, Suriah dan Ukraina. Tugasnya adalah mengawasi pelaksanaan pemilihan di Korea, tetapi Uni Soviet menolaknya. Amerika Serikat kemudian mendesak PBB untuk mengadakan pemilihan secara terpisah. Guna mendapatkan dukungan bagi posisinya ini, maka pada tanggal 19 Pebruari 1948 Amerika Serikat mengajukan rancangan resolusi yang diterima pada tanggal 26 Pebruari 1948. Sesuai dengan resolusi ini maka di Korea Selatan dilangsungkan pemilihan umum (di bawah pengawasan PBB) dan sebagai hasilnya lahir Republik Korea (ROK) tanggal 15 Agustus 1948. Untuk memperkuat posisi Korea Selatan maka Amerika Serikat mengakui pemerintah baru di Seoul dan menunjuk John J. Muccio sebagai duta besarnya yang pertama untuk Korea Selatan. Pengakuan ini kemudian disusul oleh Filipina.

Perkembangan baru di Korea Selatan ini memancing tanggapan dari Uni Soviet dan rezim Korea Utara. Untuk mengimbangnya, maka pada tanggal 9

September 1948 rezim Korea Utara, dengan dukungan Uni Soviet, membentuk Republik Demokrasi Rakyat Korea (DPRK). Selanjutnya, pada tanggal 12 Oktober tahun yang sama Uni Soviet mengakui pemerintah baru Korea Utara dan menunjuk Kolonel Shtykov sebagai duta besarnya yang pertama untuk negara itu. Menyusul pengakuan oleh negara-negara Eropa Timur lainnya.¹

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa terbentuknya dua Pemerintah Korea di Semenanjung Korea itu adalah akibat perang dingin yang terjadi dalam sistem politik bipolar. Amerika Serikat dan Uni Soviet berusaha mempertahankan masing-masing pemerintah baru itu sebagai satu-satunya pemerintah yang sah di Semenanjung Korea. Konflik Amerika Serikat-Uni Soviet mengenai Korea ini terutama berawal dari kenyataan berikut. Amerika Serikat adalah negara pertama yang mengusulkan pembagian Korea. Dilihat dari segi ini maka Amerika Serikat dianggap bertanggung jawab atas pembagian itu. Kalau Presiden Truman pada waktu itu berhasil mencapai suatu persetujuan mengenai Pemerintah Korea yang bersatu, maka masalah pembagian Korea tidak akan muncul. Di lain pihak Uni Soviet juga ikut bertanggung jawab atas pembagian Korea itu. Setelah Perang Dunia Kedua ia tidak hanya menolak kerja sama dalam rangka pembentukan Pemerintah Korea yang demokratis dan bersatu, tetapi juga menghalangi usaha ke arah itu. Kehendak Uni Soviet untuk mendominasi Korea atau setidaknya Korea Utara merupakan faktor yang menentukan (crucial) dalam pembagian Korea itu. Atas dasar kenyataan ini organisasi PBB sebenarnya kurang memadai bagi penyelesaian unifikasi Korea. Sebab PBB pada waktu itu lebih merupakan "daerah pengaruh" Amerika Serikat seperti tercermin dari resolusi-resolusi yang dikeluarkan. Lagipula, karena masalah Korea ini bersifat internasional, maka penyelesaiannya juga bergantung pada perundingan-perundingan negara-negara kuat.

Yang jelas adalah bahwa dalam jangka waktu empat bulan PBB mengeluarkan dua resolusi mengenai Korea yang cenderung menguntungkan posisi Amerika Serikat dan Korea Selatan. PBB mengambil sikap itu bukan saja karena kekuatan diplomasi Amerika Serikat yang mampu menekan PBB untuk mengambil sikap sesuai dengan kebijakannya mengenai Korea, tetapi juga karena dukungan mayoritas anggota PBB yang pro Amerika Serikat dan Korea Selatan. Dilihat dari segi lain hal itu berarti bahwa PBB mengakui dua Pemerintah Korea yang terpisah dan ini semakin mempersulit usaha ke arah unifikasi.

Sejak pembentukannya pada tahun 1948, Pemerintah Korea Selatan melakukan usaha ke arah unifikasi dengan menegaskan sebagai posisi dasar-

nya bahwa ia merupakan satu-satunya pemerintah nasional yang sah di Semenanjung Korea, karena dibentuk oleh PBB melalui suatu pemilihan bebas. Sesuai dengan itu maka konstitusinya menetapkan bahwa yurisdiksi Korea Selatan akan diperluas sehingga meliputi seluruh Semenanjung Korea termasuk kepulauan-kepulauan yang berbatasan dengannya. Atas dasar ini majelis nasional Korea Selatan pada tanggal 12 September 1948 mengeluarkan suatu resolusi yang menyediakan sekitar 100 kursi di Parlemen untuk wakil-wakil Korea Utara yang dipilih berdasarkan hasil pengamatan komisi PBB mengenai Korea.¹ Ini adalah kerangka dasar pendekatan reunifikasi Korea Selatan. Selanjutnya untuk memperkuat kedudukannya sebagai satu-satunya pemerintah nasional di Semenanjung Korea, Pemerintah Korea Selatan mengambil langkah-langkah guna mendapatkan pengakuan internasional. Usaha ini antara lain dilakukan di forum PBB dan berkat usaha dan dukungan Amerika Serikat Majelis Umum PBB pada tanggal 12 Desember 1948 mengeluarkan suatu resolusi yang mengakui Korea Selatan sebagai satu-satunya pemerintah yang sah di Semenanjung itu. Di sini PBB sekali lagi menunjukkan suatu sikap yang memihak Korea Selatan.

Sebagai reaksi terhadap pengakuan itu Korea Utara juga menuntut agar diakui sebagai satu-satunya pemerintah yang sah di Semenanjung Korea. Tuntutan ini dilakukan melalui suatu usaha untuk menggulingkan (overthrow) Pemerintah Korea Selatan, seperti terungkap dalam kejadian-kejadian berikut. Pertama, Kim Il Sung berkunjung ke Moskwa awal bulan Maret 1949 dan kemudian menandatangani persetujuan ekonomi dan kerja sama kebudayaan. Secara politis kunjungan ini mempunyai arti yang lebih luas karena bisa menghasilkan persetujuan-persetujuan lainnya yang bersifat lebih rahasia, misalnya persetujuan militer. Kedua, Kim Il Sung mendesak agar partai komunis Korea Utara dan Selatan bergabung (merge) guna melindungi partai komunis Korea dari kehancuran total. Sebagai hasilnya partai pekerja Korea terbentuk pada awal bulan Juli 1949. Ketiga, Front Demokratik Korea Utara menyerukan diadakannya pemilihan-pemilihan secara nasional pada tanggal 15 September 1949. Seruan itu adalah sebagai reaksi terhadap keberhasilan kebijakan Korea Selatan menumpas gerilyawan-gerilyawan Front Demokratik Korea Selatan. Keempat, radio nasional Pyongyang menyerukan agar dilakukan kampanye nasional secara intensif guna mencapai reunifikasi damai.²

Kejadian-kejadian itu tampaknya sengaja dipola oleh golongan komunis Korea Utara bukan saja untuk menutupi agresivitas mereka tetapi juga untuk mengetahui lebih awal kemungkinan reaksi balik terhadap agresi itu. Tujuan

¹Ibid.

akhir kebijakan Korea Utara adalah jelas, yaitu mengambil alih Korea Selatan dengan cara militer. Untuk mencapai tujuan ini rejim Korea Utara di satu pihak meningkatkan kesiapsiagaan militer mereka melalui perundingan-perundingan bertahap dengan Uni Soviet dan di lain pihak berusaha merongrong Pemerintah Korea Selatan melalui kegiatan subversif dan ofensif damai. Dalam menghadapi tekanan komunis ini Pemerintah Korea Selatan menunda realisasi unifikasi seketika (*immediate unification*) dan sebagai gantinya memusatkan perhatiannya pada keamanan negara. Tetapi usaha perdamaian dan keamanan itu buyar, karena pada tanggal 25 Juni 1950 Korea Utara, dengan slogan "perang adil tanah air" (*just war of fatherland*), secara besar-besaran menyerbu wilayah Korea Selatan. Dengan demikian pecahlah perang Korea.

Sebagai reaksi terhadap penyerbuan itu Amerika Serikat memutuskan untuk membantu Pemerintah Korea Selatan. Keputusan itu tampaknya didasarkan pada suatu interpretasi bahwa agresi Korea Utara itu merupakan awal kampanye Stalin untuk menguasai (*conquest*) dunia. Atas inisiatif Amerika Serikat pada tanggal 25 Juni 1950 Dewan Keamanan PBB bersidang dan mengeluarkan suatu resolusi yang antara lain menyatakan bahwa tindakan agresi Korea Utara melanggar prinsip-prinsip perdamaian yang tercantum dalam Piagam PBB dan mendesak Korea Utara agar segera menarik pasukannya dari wilayah Korea Selatan. Tanggal 27 Juni 1950 Dewan Keamanan kembali mengeluarkan sebuah resolusi yang mendesak semua anggota PBB untuk membantu Korea Selatan. Dalam rangka pelaksanaannya dibentuk komando gabungan PBB di bawah Amerika Serikat.¹ Rejim Korea Utara memprotes resolusi-resolusi itu dan pada tanggal 27 Juli 1950 mengeluarkan suatu pernyataan yang pada intinya tidak menerima tindakan sepihak PBB dan menganggap resolusi yang dikeluarkan itu tidak sah.

Peranan PBB serupa itu juga terlihat pada waktu Sekretaris Jenderal pertama PBB Trygve Lie mengeluarkan suatu pernyataan bahwa tindakan Korea Utara terhadap Korea Selatan itu melanggar prinsip-prinsip Piagam PBB dan mengancam perdamaian dan keamanan internasional. Uni Soviet tidak dapat menerima isi pernyataan itu dan sebagai akibatnya timbul pertentangan antara Trygve Lie dan Uni Soviet.² Uni Soviet berpendapat bahwa ketegangan di Korea itu timbul karena Amerika Serikat tidak menghormati deklarasi Moskwa bulan Desember 1945 yang memuat persetujuan untuk mempersatukan wilayah Korea dalam suatu negara kesatuan yang merdeka, lagipula berusaha menggunakan PBB sebagai forum untuk mendapatkan semacam

¹Lihat H.G. Nicholas, *The United Nations as a Political Institution* (London: Oxford University Press, 1975), hal. 51.

legalitas pendudukan atas Korea Selatan guna menyerang Uni Soviet. Sikap Amerika Serikat ini kiranya tidak sesuai dengan dasar dan tujuan pembentukan PBB. Demikianpun sikap Trygve Lie bukan suatu sikap yang seharusnya diambil oleh seorang Sekretaris Jenderal. Ia seharusnya lebih mengutamakan usaha gencatan senjata antara Korea Selatan dan Utara daripada ikut-ikutan Amerika Serikat menyalahgunakan PBB. Tetapi sikap Amerika Serikat dan PBB ini merupakan salah satu faktor yang memperkuat harapan Seoul untuk mencapai kemenangan militer. Sebaliknya hal itu semakin mempersulit usaha reunifikasi.

Situasi militer di Korea tidak menguntungkan Uni Soviet dan Korea Utara, sebab pasukan-pasukan PBB di bawah Amerika Serikat berhasil memukul mundur tentara Korea Utara. Karena perkembangan ini, maka di forum PBB Uni Soviet dan sekutu-sekutunya mempola suatu taktik baru guna mencegah kontra-ofensif PBB. Dalam rangka ini Uni Soviet mengajukan sebuah rancangan resolusi yang mengakui eksistensi dua Pemerintah Korea di bagian selatan dan utara dan menyerukan agar wakil-wakil Korea Utara dan Selatan serta Cina hadir dalam perdebatan PBB mengenai masalah Korea. Rancangan ini tampaknya dimaksudkan sebagai usaha untuk mencegah kekalahan total Korea Utara dari pasukan PBB. Hal itu juga bisa diartikan sebagai tanda kesediaan Uni Soviet untuk mencapai kompromi. Sebab sebelumnya Uni Soviet tidak pernah mengeluarkan suatu pernyataan yang mengakui status Seoul sama dengan Pyongyang. Sementara itu, Amerika Serikat dan tujuh negara lainnya juga mengajukan rancangan resolusi yang menegaskan kembali posisi Amerika Serikat dan PBB dalam masalah Korea ini. Sidang Majelis Umum PBB tanggal 7 Oktober 1950 menolak rancangan resolusi Uni Soviet akan tetapi menerima usul Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya itu yang kemudian menjadi dasar terbentuknya Komisi PBB untuk Rehabilitasi dan Reunifikasi Korea (UNCURK). Bagi Korea Selatan resolusi itu merupakan suatu dukungan yang penting bagi kebijakan reunifikasinya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembentukan komando gabungan di bawah Amerika Serikat dan UNCURK itu semakin membuktikan peranan "partisan" PBB dalam masalah Korea.

Peranan PBB serupa itu berubah pada awal tahun 1960-an seperti tercermin dalam resolusi Majelis Umum PBB tanggal 19 Desember 1962 yang untuk pertama kalinya menyebut rezim Korea Utara sebagai penguasa (authority) untuk menerima prinsip dan tujuan PBB. Perubahan itu menunjukkan bahwa PBB mulai bersikap netral dalam masalah Korea, biarpun setiap tahun dikeluarkan resolusi mengenai masalah itu.

Sementara pengamat pada waktu itu berpendapat bahwa peranan negara-

saian itu tidak mesti berarti unifikasi Korea. Peranan mereka setidaknya bisa mengurangi ketegangan hubungan antar kedua Korea itu. Misalnya, dengan mengarahkan mereka untuk mencapai persetujuan damai dan melakukan perundingan Selatan-Utara secara langsung. Perundingan semacam itu terjadi pada tahun 1971 ketika untuk pertama kalinya delegasi palang merah Korea Selatan dan Utara melakukan dialog secara langsung. Puncaknya adalah komunike bersama tanggal 4 Juli 1972 yang menyetujui prinsip-prinsip unifikasi damai. Selain itu, dibentuk komite koordinasi Selatan-Utara guna mengatasi berbagai masalah termasuk unifikasi. Sesuai dengan perkembangan baru ini Majelis Umum PBB pada tanggal 28 Nopember 1973 menyetujui suatu resolusi yang antara lain membubarkan UNCURK dan mensahkan (approved) komunike bersama Selatan-Utara tanggal 4 Juli 1972 itu. Untuk pertama kalinya sejak tahun 1954 delegasi Korea Selatan dan Utara hadir dalam sidang umum itu.¹

Pada tahun 1974 Presiden Korea Selatan Park Chung Hee mengusulkan kepada Korea Utara untuk bersama-sama menjadi anggota PBB. Rationale usul Park itu adalah pertama, mengurangi ketegangan di antara dua negara itu dan kedua, memberikan kesempatan kepada bangsa Korea untuk meningkatkan prestise nasional mereka. Usul ini ditolak oleh Korea Utara karena Korea Selatan seolah-olah membenarkan (justifying) adanya dua Korea. Sebaliknya Korea Utara mengajukan pokok-pokok program reunifikasi nasional sebagai berikut: (1) pembentukan konfederasi Utara-Selatan di bawah satu nama, yaitu Republik Konfederasi Koryo; (2) penyelenggaraan sidang majelis nasional yang terdiri dari wakil-wakil partai politik dan organisasi sosial di Korea Selatan dan Utara guna membicarakan dan menyelesaikan persoalan reunifikasi; dan (3) penolakan keanggotaan bersama di PBB, dan jika Korea Selatan dan Utara ingin menjadi anggota PBB sebelum unifikasi, maka mereka harus menggunakan nama Republik Konfederasi Koryo.² Secara implisit program itu dimaksudkan untuk mendiskreditkan penguasa Korea Selatan sebagai kawan berunding. Korea Selatan menolak program itu karena menganggapnya bertentangan dengan semangat komunike bersama tanggal 4 Juli 1972. Pada gilirannya hal itu menimbulkan konflik dan sebagai akibatnya Dialog Selatan-Utara gagal mencapai hasil yang diharapkan.

Sebagai tanggapan terhadap kegagalan itu dan untuk mencegah konfliknya berkelanjutan, maka sidang Majelis Umum PBB tahun 1975 menyetujui

¹Lihat Sung Chul Yang, "Korean Reunification: A Functional Model," Young Hoon Kang dan Yong Soon Yim, ed., *Politics of Korean Unification* (Research Center for Peace and Unification, Seoul, 1978), hal. 44.

²Lihat Hak Joon Kim, "Analysis of Major Issue in the South-North Korean Dialog: The South

dua rancangan resolusi yang masing-masing pro Amerika Serikat-Korea Selatan dan pro komunis-Korea Utara, dengan perbandingan suara 59 setuju, 51 menentang dan 29 abstein; dan 54 setuju, 38 menentang dan 50 abstein.¹ Di sini terlihat bahwa PBB mengambil posisi yang tidak memihak dalam arti melepaskan garis kebijaksanaannya semula yang memihak pada Amerika Serikat-Korea Selatan. Kunjungan (bekas) Sekretaris Jenderal PBB Kurt Waldheim ke Pyongyang dan Seoul tahun 1979 menunjukkan fase baru sikap dan peranan tidak berat sebelah (evenhanded) PBB itu. Yang jelas adalah bahwa sejak tahun 1976 PBB tidak mencantumkan lagi masalah Korea dalam agenda persidangannya. Sementara pengamat PBB mengatakan bahwa telah terjadi de-PBB-isasi (de UNized) masalah Korea.²

SEBAB-SEBAB PERUBAHAN

De-PBB-isasi di sini bisa mempunyai dua arti. Pertama, pergeseran sikap dan peranan PBB dari pro Amerika Serikat-Korea Selatan menjadi netral. Kedua, pelepasan perannya sebagai arbiter internasional dalam masalah Korea. Dalam tahun 1950-an PBB memang lebih banyak memainkan peranan "partisan" daripada "bi-partisan", sebagai akibat dominasi pengaruh Amerika Serikat di forum itu. Pengaruh ini berkurang pada awal tahun 1960-an sehingga terjadi de-PBB-isasi masalah Korea dan ini berlangsung dalam dua tahap. Tahap pertama, berakhir pada awal tahun 1970-an, yaitu bersamaan dengan dimulainya Dialog Selatan-Utara. Namun sampai tahun 1975 resolusi tahunan mengenai masalah itu tetap dikeluarkan tetapi lebih bersifat rutin, dalam arti menyerukan kerja sama guna mencapai reunifikasi Korea. Tahap kedua terlihat pada tahun 1975 ketika Majelis Umum PBB mengeluarkan dua resolusi yang masing-masing pro Korea Selatan dan pro Korea Utara. Timbul pertanyaan mengapa peranan PBB dalam masalah Korea itu berubah.

Tidak diragukan bahwa salah satu sebab utamanya adalah komposisi keanggotaan PBB yang meningkat dari tahun ke tahun. Anggota PBB pada tahun 1945 adalah 51 negara, yaitu 13 negara dari Dunia Pertama (blok Barat-Amerika Serikat), 6 negara dari Dunia Kedua (blok Soviet) dan 32 negara dari Dunia Ketiga (negara-negara yang sedang berkembang). Dalam periode 1946-1980 jumlah ini semakin meningkat, dan kebanyakan anggota baru berasal dari Dunia Ketiga (lihat Tabel).

¹*Ibid.*, hal. 104.

Periode	Dunia Pertama		Dunia Kedua		Dunia Ketiga		Jumlah
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	
1945*	13	26	6	11	32	63	51
1946-1950	14	24	6	10	37	65	57
1950-1959	21	26	10	12	50	61	81
1960-1969	21	17	11	9	91	73	123
1970-1979	22	13	12	10	115	77	149
1980-	22	14	12	7	121	78	154

Sumber: Yang Song Chol, "The United Nations on the Korean Question Since 1947," *Korea Journal*, Vol. 21, No. 10, Oktober 1981, hal. 8, yang disesuaikan dengan data keanggotaan PBB sampai bulan Oktober 1980.

Perkembangan ini adalah akibat proses dekolonisasi yang cepat yang mengubah secara tajam komposisi keanggotaan PBB, sehingga negara-negara Dunia Ketiga menguasai 2/3 mayoritas.¹ Sebagai akibatnya mobilisasi kekuatan dan kemenangan Dunia Ketiga semakin mudah dicapai. Demikianpun posisinya dalam resolusi-resolusi, deklarasi, program maupun keputusan Majelis Umum lainnya menjadi mantap. Ini pada gilirannya mempengaruhi peranan PBB. Secara politis meningkatnya jumlah negara Dunia Ketiga itu mencerminkan suatu pengaruh baru di PBB. Sebaliknya peranan kepemimpinan Amerika Serikat di forum itu menurun. Ia kehilangan kekuatannya untuk menguasai 2/3 mayoritas sehingga kurang dapat aktif memajukan kepentingan-kepentingannya. Sehubungan dengan itu sementara pemimpin Amerika Serikat mendesak untuk meninjau kembali kebijakan Amerika Serikat di PBB.

Perubahan komposisi keanggotaan itu jelas mempengaruhi suasana perdebatan mengenai masalah Korea. Negara-negara anggota baru PBB, yang kebanyakan dari Dunia Ketiga, pada prinsipnya tidak setuju dengan perlakuan tidak adil PBB terhadap Korea Utara. Oleh sebab itu mereka mendesak PBB agar mengundang wakil-wakil Korea Utara dan Selatan untuk hadir dalam perdebatan PBB mengenai masalah Korea, sebab mereka merupakan pihak yang langsung bersengketa. Selain itu, mereka berpendapat bahwa perundingan-perundingan mengenai reunifikasi Korea harus dilakukan oleh bangsa Korea itu sendiri, sedangkan PBB hanya bertindak sebagai pihak

¹Lihat Harold K. Jacobson, "The United Nations and Political Conflict: A Mirror, Amplifier or Regulator," David A. Kay, ed., *The Changing United Nations Options for the United States*

yang menyediakan sarana dialog. Semuanya ini mempengaruhi posisi Korea Utara. Misalnya, dukungan untuk seruan blok Soviet dan beberapa negara Dunia Ketiga agar PBB menarik pasukannya dari Korea meningkat dari 21 suara tahun 1966 menjadi 30 suara tahun 1970. Posisi Korea Utara ini menjadi lebih kuat ketika Cina menjadi anggota PBB tahun 1971.

Tetapi alasan de-PBB-isasi yang lebih fundamental adalah sistem organisasi PBB itu sendiri, khususnya ketidakmampuan Majelis Umum PBB untuk mengambil keputusan akhir mengenai suatu konflik internasional dan diakuinya hak veto negara-negara anggota tetap Dewan Keamanan. Kendala-kendala ini, yang dibarengi dengan persaingan Amerika Serikat-Uni Soviet dan pergeseran distribusi kekuatan suara yang lebih menguntungkan Dunia Ketiga, seringkali dianggap sebagai faktor yang mengurangi arti peranan PBB sebagai forum atau instrumen penyelesaian konflik dunia. Dilihat dari segi ini, maka dapat dimengerti kenapa resolusi-resolusi PBB mengenai Korea itu lebih dilihat sebagai suatu latihan retorika tahunan.

PENUTUP

Manfaat dan arti peranan PBB sebagian besar bergantung pada itikad baik anggota-anggotanya, khususnya negara-negara besar, untuk menyelesaikan konflik-konflik dunia. L. Claude mengungkapkan bahwa manfaat PBB bukan terletak pada kekuatannya, tetapi kekuatan PBB terletak pada manfaatnya.¹ Manfaat itu akan dirasakan kalau PBB berhasil menyelesaikan suatu konflik internasional. Sebaliknya ia akan dikritik kalau gagal. Faktor dominasi pengaruh negara besar bisa merupakan salah satu penyebab kegagalan itu. Pada tahun 1950-an PBB lebih berperan sebagai alat diplomasi Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya, seperti terlihat pada waktu organisasi dunia itu membahas masalah Korea. PBB gagal mencegah timbulnya dua pemerintah di Semenanjung Korea. Ia bahkan dianggap sebagai penyebab ketegangan hubungan Selatan-Utara. Usaha-usaha unifikasinya gagal menjadi kenyataan, biarpun setiap tahun dikeluarkan resolusi sampai tahun 1975.

Peranan PBB dalam masalah Korea mulai berkurang pada awal tahun 1970-an. Namun eksistensi dua Korea sebagai "political entities" yang terpisah selama tiga dasawarsa menempatkan PBB di antara dua alternatif, yaitu memperlakukan kedua Korea secara sama (equally) atau membiarkan bangsa Korea menyelesaikan masalahnya sendiri. Sekarang ini PBB tampaknya memilih yang terakhir.

¹ Lihat L. Claude, Jr. "The Peace Keeping role of the United Nations." E. Postelnsky, Trans.