

BAB III

PEACEKEEPING OPERATION PBB DAN HAMBATAN-HAMBATANNYA

Dengan berkembangnya ilmu hubungan internasional pasca Perang Dunia II, ditambah dengan banyaknya tindakan dekolonisasi dan negara-negara yang memerdekakan diri, semakin terlihat jelas bahwa konflik internasional tidak semuanya dapat diselesaikan dengan cara-cara damai. Beberapa situasi konflik internasional akan memaksa negara lain untuk menggunakan kekuatannya, kondisi seperti ini yang mendorong terciptanya peacekeeping operation di PBB. Menurut buku *The Blue Helmets: Review of UN Peacekeeping*, definisi dari peacekeeping itu sendiri adalah:

“...an operation involving military personnel but without enforcement powers, undertaken by the United Nations to help maintain or restore international peace and security in areas of conflict. These operations are voluntary and are based on consent and cooperation. While they involve the use of military personnel, they achieve their objectives not by force of arms, thus contrasting them with the ‘enforcement action’ of the United Nations under Article 42.”

Berdasarkan pemahaman tersebut, peacekeeping operation adalah suatu operasi yang melibatkan personel militer tetapi tanpa kekuatan daya serang, yang dibawah oleh PBB untuk membantu menjaga atau memulihkan perdamaian dan keamanan internasional di wilayah-wilayah berkonflik. Operasi ini bersifat sukarela dan didasarkan atas kesediaan dan kerjasama. Didalam pelaksanaannya, operasi perdamaian memang melibatkan penggunaan dari personel militer, tetapi mereka mencapai tujuan-tujuan mereka tanpa penggunaan kekuatan senjata yang berbeda dari pengertian *enforcement* PBB yang terdapat di Artikel 42.

Biasanya peacekeeping operation dilakukan hanya setelah konflik pecah. Piagam PBB mengarah kepada sistem hubungan internasional dimana penggunaan kekuatan sebagai sarana dari kebijakan luar negeri tidak berlaku lagi. Hal ini berarti bahwa PBB bergantung pada waktu yang dibutuhkan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu permasalahan konflik. Adapun metode-metode yang digunakan PBB didalam peacekeeping operation-nya antara lain

melalui usaha-usaha menjalin hubungan diplomatik multilateral yang dilakukan berdasarkan kerangka kerja dari Dewan Keamanan, hubungan bilateral yang dilakukan oleh negara-negara anggota PBB, atau melalui badan-badan PBB lainnya oleh Sekretaris-Jendral PBB. Metode-metode disebut diatas juga dapat menjadi metode *peacemaking* PBB dan kesemuanya itu baru akan menjadi efektif untuk PBB jika dilakukan di setiap level dari suatu konflik yang terjadi.

Peacekeeping operation dimaksudkan berjalan dalam jangka waktu pendek dan karena itu PKO bersifat sementara. Dalam usahanya mencapai tujuan-tujuan yang disebutkan didalam mandat, suatu peacekeeping operation tidak pernah mampu dalam meredam dan mengakhiri suatu konflik secara independen. Tugas utama dari suatu peacekeeping operation ada dua, yaitu; 1) untuk menghentikan atau membendung konflik dan membantu menciptakan kondisi yang memungkinkan bagi usaha-usaha *peacemaking* dapat berjalan, 2) mengawasi jalannya proses implementasi dari suatu kesepakatan yang telah melewati proses negosiasi oleh para *peacemakers*.

Normatifnya, kegiatan *peacekeeping* sejalan dengan proses *peacemaking* dalam suatu usaha yang berkelanjutan yang dapat menghasilkan resolusi-resolusi bagi konflik yang terjadi. *Peacemaking* bertujuan untuk menciptakan situasi yang memungkinkan agar negosiasi dapat terjadi sekaligus memastikan kegiatan *peacekeeping* untuk berjalan setelahnya. Sedangkan *peacekeeping* berjalan dan menyokong *peacemaking* setelah negosiasi telah berhasil disetujui dan diterapkan kepada pihak-pihak yang bertikai untuk melakukan gencatan senjata dan secara tidak langsung akan bekerjasama dengan peacekeeping operation yang ada.

95

Namun pada realitanya, keadaan dimana kegiatan *peacekeeping* dapat berjalan bersamaan dengan usaha *peacemaking* tidak selalu dapat terwujud. Pada kenyataannya, lebih sulit untuk mempertahankan kondisi gencatan senjata atau *negative peace* daripada membahas serta menemukan hal-hal apa saja yang menjadi penyebab konflik.

Model traditional peacekeeping PBB dibangun semasa Perang Dingin sebagai sebuah artian pemecahan masalah atau konflik diantara negara-negara dan

⁹⁵ *The Blue Helmets: a review of United Nations peacekeeping*, 1990, United Nations Dept of Public Information, United Nations, New York, halaman 7-8.

terlibat langsung dengan cara penyebaran personel militer bersenjata maupun tak bersenjata diantara negara-negara yang berperang atau mengalami konflik. Peningkatan angka terjadinya konflik intra-state, diikuti dengan hancurnya tembok berlin sebagai lambang berakhirnya Perang Dingin telah membawa perubahan terhadap operasi peacekeeping multidimensi, yang sering diberikan mandat dan dukungan meliputi sebuah perjanjian perdamaian diantara pihak-pihak dalam perang sipil. Hal ini kemudian menciptakan sebuah perluasan dari komponen non-militer didalam peacekeeping operation seperti misalnya pada penegakan peraturan hukum, hak asasi manusia, masalah perlindungan anak, dan termasuk pula pemilihan umum.

Pada dasarnya, baik traditional peacekeeping maupun wider peacekeeping, memiliki faktor-faktor mendasar agar dapat berjalan dengan baik. Faktor-faktor tersebut antara lain:

1. Adanya kesediaan negara yang berkonflik untuk diintervensi.

Ada dua hal yang menyebabkan aspek perizinan ini sangat penting. Pertama, membantu PBB dalam proses mengambil keputusan dalam melawan kekuatan kelompok lawan. Kedua, akan sangat mengurangi kemungkinan para pasukan perdamaian menerima perlawanan dari kelompok-kelompok yang berkonflik ketika sedang menjalankan operasi perdamaian mereka. Kesulitan yang dihadapi oleh peacekeeping operation PBB adalah untuk tetap mendorong terjadinya perdamaian ketika keinginan pihak-pihak yang bertikai untuk menyelesaikan perseteruan secara politis telah hilang.

2. Operasi perdamaian yang dilakukan harus mendapatkan dukungan penuh dari Dewan Keamanan.

Dukungan dari DK PBB sangat penting tidak hanya pada tahap-tahap awal suatu peacekeeping operation akan dijalankan; perencanaan budget, membentuk kekuatan pasukan, ataupun prioritas strategis lainnya; tetapi juga di tahap-tahap selanjutnya, seperti ada mandat yang diperbaharui.

3. Negara-negara yang berpartisipasi didalam operasi perdamaian yang dilakukan harus mampu untuk berkontribusi dalam hal penyediaan pasukan serta mau mengambil resiko.

4. Pemberian mandat secara jelas.
5. Kekuatan menyerang dari pasukan yang dimiliki hanya untuk digunakan sebagai pembelaan diri dan sebagai jalan terakhir.

Para pasukan perdamaian memiliki amanah kepada PBB dan komunitas internasional untuk menjaga perdamaian dan keamanan internasional, karena itu mandat mereka dibatasi terutama dalam hal penggunaan kekuatan persenjataan. Namun penggunaan persenjataan yang minim dapat membawa keuntungan sendiri bagi para pasukan perdamaian. Melihat dari rendahnya kemampuan militer, pasukan perdamaian tidak akan merasa terancam dengan intervensi yang dilakukan.

Pada masa sekarang ini, *peacekeeping operation* lebih sering diturunkan di wilayah atau negara yang mengalami perang sipil yang dilatarbelakangi oleh perbedaan etnis, religi, serta instabilitas nasional yang disebabkan oleh kurangnya kapabilitas pemerintahan yang ada. Konflik-konflik semacam ini dapat melibatkan lebih dari dua pihak; adanya pihak-pihak yang tidak responsif terhadap otoritas pengaturan yang ada; situasi gencatan senjata yang tidak berjalan efektif; hilangnya aspek hukum; adanya kemungkinan angkatan bersenjata penduduk lokal menjadi pihak oposisi bagi pasukan perdamaian PBB; melibatkan sejumlah besar kaum sipil biasanya karena menjadi korban perang dan masalah pengungsian; hancurnya infrastruktur publik; dan ketidakjelasan wilayah-wilayah yang menjadi tujuan dari operasi perdamaian yang dilakukan.⁹⁶

Peacekeeping operation yang dijalankan dan berada di wilayah-wilayah dengan karakteristik seperti yang disebutkan diatas, memiliki cakupan tugas yang lebih kompleks, meliputi: observasi dan monitoring; pengawasan terhadap proses gencatan senjata; menjalankan operasi demobilisasi; *conflict prevention*; bantuan militer; perlindungan terhadap kaum sipil dan melaksanakan misi-misi kemanusiaan; menyediakan penjagaan keamanan di wilayah-wilayah yang merupakan zona netral dan kamp-kamp pengungsian; serta pemberian sanksi.⁹⁷

⁹⁶ *Principles for the Conduct of Peace Support Operations (PSO)*, The United Nations Institute for Training and Research, Programme of Instruction in Peace-keeping Operations, United Nations Institute for Training and Research, New York, 1996, halaman 14.

⁹⁷ *Ibid*, halaman 15.

Melihat dari peacekeeping operation yang dijalankan oleh PBB dengan maksud untuk mengakhiri konflik Darfur di Sudan, dapat ditemukan beberapa permasalahan yang baik langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan berhasil atau tidaknya UNAMID dalam menekan potensi adanya eskalasi konflik. Jika dilihat dari segi prosedural, salah satu kendala yang dihadapi oleh suatu peacekeeping operation adalah kurangnya jalur koordinasi antar badan di dalam Department of Peacekeeping Operation (DPKO) di PBB.

Seperti yang telah dibahas secara singkat di Bab II, DPKO dibentuk pada Februari 1992. Pada tahun-tahun pertama, operasi perdamaian disusun dan dijalankan secara mandiri terlepas dari badan dan otorisasi DPKO itu sendiri. Seperti yang terjadi pada peacekeeping operation PBB di Sinai yaitu UNEF I pada tahun 1956-1967. Dilaksanakannya UNEF I tidak melalui pertimbangan dari DPKO namun didasarkan pada penilaian Sekjen PBB ketika itu yaitu Dag Hammarskjöld. Pada tahun 1961, Hammarskjöld membentuk *Office for Special Political Affairs* yang berada dibawah Sekjen Bawah dan berfungsi untuk merancang dan mengimplementasikan berbagai infrastruktur yang dibutuhkan dalam suatu PKO pada skala kecil.⁹⁸ Tapi disaat DPKO menjalankan operasi dalam skala yang lebih besar, *Office for Special Political Affairs* akan mengalami kesulitan untuk mengkoordinasinya karena banyaknya anggota yang duduk di badan *Office for Special Political Affairs*. Terlebih lagi dengan adanya pemisahan peacekeeping dan fungsional lainnya antar departemen DPKO (seperti misalnya Divisi Operasi Lapangan dengan Departemen Administrasi) berarti sebanyak 20 atau lebih anggota *Office for Special Political Affairs* memberikan laporan yang berbeda-beda kepada Sekjen PBB, dan seringkali tanpa ada koordinasi antara satu dengan lainnya. Dan hal tersebut mengakibatkan permasalahan-permasalahan yang timbul akibat rendahnya pengaturan dan keselarasan antar peacekeeping operation dengan fungsional yang berbeda-beda.

Tahun 1992 sekretariat PBB mengalami restrukturisasi termasuk badan DPKO agar dapat mengatasi permasalahan-permasalahan diatas. PBB mulai mengembangkan institusinya dengan kapasitas isu peacekeeping yang lebih besar dengan menambahkan departemen di DPKO, yaitu *Office of Planning and*

⁹⁸ Bellamy, Alex J., Paul Williams, Stuart Griffin, *Understanding Peacekeeping*, Polity Press, 2004, hlm. 48.

Support untuk merencanakan operasi dan logistik; *Field Missions Procurement Section*; *Situation Room* dengan anggota permanen dan sebuah *Lesson Learned Unit* untuk mengingatkan PBB terhadap operasi-operasi perdamaian yang telah dilakukan serta untuk mempelajari agar dapat menyusun peacekeeping operation yang lebih baik. Namun permasalahan dalam perencanaan, penerapan serta pembelajaran secara institusional tetap muncul juga.

Secara umum, peacekeeping operation terbatas ruang geraknya karena beberapa hal, seperti: suatu PKO baru akan menempatkan pasukannya apabila telah diijinkan oleh negara yang bersangkutan, pasukan perdamaian tidak dilengkapi dengan persenjataan walaupun ada hanya sebatas persenjataan ringan, menggunakan kekuatan hanya untuk membela-diri, terdiri dari kekuatan multinasional tingkat tengah yang memiliki netralitas tinggi didalam konflik.

Misi yang diemban oleh suatu PKO secara garis besar terbagi kedalam dua kategori: misi monitoring dan *peacekeeping forces*. Dimana kedua misi ini diotorisasi dan diarahkan langsung oleh Dewan Keamanan, berhubungan langsung dengan pemerintahan dari negara yang bersangkutan serta kelompok-kelompok yang berseteru. Kebutuhan PKO akan pasukan militer didapat dari sumbangan negara-negara anggota atas dasar sukarela.

Pada misi monitoring, yang meliputi sebagian besar PKO PBB, jumlah personel yang diturunkan tidak lebih dari beberapa ratus orang saja dan mereka tidak bersenjata. Kesulitan yang dihadapi oleh tim monitoring PBB adalah dengan tidak memiliki kekuatan bersenjata, maka mereka hanya dapat mengandalkan komunikasi dan kesediaan kelompok-kelompok yang bertikai agar mau duduk bersama-sama dalam suatu wadah negosiasi. Dan apabila tim monitoring berada didalam situasi berbahaya, mereka tidak dapat membela diri dan terpaksa mundur.

Awalnya PBB hanya sebatas pada mengirim tim monitoring untuk memantau perkembangan konflik dan khususnya keadaan para korban perang. Namun antara bulan Juli hingga Agustus 2006, tim monitoring PBB tersebut juga menjadi sasaran para pelaku konflik sehingga Annan memutuskan untuk mengirim 18.000 personel pasukan perdamaian untuk sebisa mungkin menjaga stabilitas didaerah Sudan serta untuk menggantikan prajurit Uni Afrika sebanyak 7.000 personel.

Pada konflik Darfur yang telah lama terjadi diperlukan adanya suatu operasi perdamaian yang lebih agresif dalam menekan potensi terjadinya eksklamasi konflik, dengan menggunakan persenjataan yang tidak hanya sekadar untuk pembelaan diri (*self-defense*). Peacekeeping operation seperti ini disebut sebagai *2nd Generation Peacekeeping Operation* oleh Barbara O'Dwyer.⁹⁹

Pasukan yang terbentuk tidak lagi hanya berasal dari kalangan militer tetapi juga telah meliputi polisi sipil dan pengawas HAM serta ahli politik dan pemerintahan. Seperti yang terlihat pada pasukan UNAMID. Personel militer didapat dari negara-negara anggota yang bersedia menyumbangkan kekuatan personel militer secara sukarela, termasuk pula diantara tim monitoring pemerintahan dan isu humaniter. Sudan, sebagai pemerintah negara yang berkonflik, membantu kekuatan UNAMID melalui keterlibatan polisi sipil negaranya. PKO seperti ini seringkali ditempatkan ditengah-tengah area konflik dan tanpa kelanjutan ataupun kelangsungan kesepakatan yang telah ada sebelumnya.¹⁰⁰

Ada beberapa faktor yang turut berperan dalam menentukan suatu peacekeeping operation dikatakan berhasil memenuhi tanggung jawab untuk mewujudkan dan menjaga perdamaian masyarakat di Darfur. Dalam hal ini yang diberikan tugas untuk memenuhi tanggung jawab ada para pasukan perdamaian yang ditempatkan di Sudan, yaitu: pasukan Uni Afrika, pasukan PBB dan pasukan gabungan keduanya (UNAMID). Akan tetapi peranan dan dukungan komunitas internasional juga sangat dibutuhkan untuk membantu jalannya peacekeeping operation. Oleh sebab itu komunitas internasional harus menekankan dan menjamin agar beberapa hal ini dapat terlaksanakan, seperti:

1. Mandat.

Sejak awal ditematkannya pasukan perdamaian di Darfur, Dewan Keamanan PBB mengeluarkan resolusi-resolusi sebagai dasar dan tujuan bagi berlangsungnya PKO. Melihat pada banyaknya pelanggaran HAM, resolusi yang dikeluarkan berpusat pada melindungi kaum sipil dan misi humanitarian melalui

⁹⁹ Hillen, J., 1998, *Blue Helmets: the strategy of UN military operations*, Brassey's, Washington, D.C. International Peace Institute, 2002, halaman 25.

¹⁰⁰ *Ibid*, halaman 26.

perwujudan dan penjagaan stabilitas keadaan Sudan secara umum. Apabila hal ini gagal untuk dipenuhi, potensi terjadinya perluasan konflik akan semakin besar.

2. Manajemen.

PBB sebagai organisasi internasional memegang tanggung jawab penuh dalam hal prosedural dan fungsional pada keseluruhan peacekeeping operation agar mandat yang dikeluarkan dapat terlaksana dengan baik. UNAMID merupakan PKO yang terbentuk dari pasukan perdamaian PBB dengan Uni Afrika, dan agar operasi tersebut berjalan dengan baik PBB haruslah memegang kendali atas pelaksanaan dan progres UNAMID yang dicapai. Koordinasi oleh PBB dan Dewan Keamanannya agar dapat memanfaatkan sumber daya dan kapabilitas berbagai bidang yang dimiliki oleh masing-masing organisasi. Uni Afrika dengan kemampuan memahami wilayah dan masyarakat sipil di Afrika, serta PBB dengan pasukan militer dan peralatan pendukungnya. Selain itu sebaiknya ada ketentuan yang jelas dan transparan, yang berlaku bagi kedua organisasi agar tidak ada saling tumpang-tindih dalam menjalankan operasi perdamaian yang mungkin timbul dalam usaha memenuhi mandat yang diberikan.

3. Kekuatan personil (*manpower*)

Pasukan yang dihimpun untuk mendukung dan menjalankan peacekeeping operation sebaiknya berasal dari seluruh negara, tidak hanya Afrika. Konflik yang tidak berkesudahan di Darfur membutuhkan banyak kekuatan personil, terutama dengan tingginya tingkat serangan yang disebabkan oleh Janjaweed dan SPLA. Bantuan dari kepolisian sipil Sudan tidak cukup untuk mendukung PKO PBB secara terus-menerus karena ada keterbatasan sumber daya manusia. Karena itu peranan komunitas internasional, dalam hal ini negara-negara lain, harus berperan serta untuk membantu dalam pengiriman pasukan dan memberikan pelatihan peacekeepers baik bagi UNAMID secara khusus ataupun PKO PBB secara umum.

4. Mobilitas

Para pasukan perdamaian harus didukung oleh peralatan dan infrastruktur agar dapat melaksanakan misi di wilayah-wilayah yang sarat serangan dari kelompok-kelompok yang bertikai. Darfur merupakan titik awal terjadinya konflik, dan akibat dari terjadinya konflik tersebut adalah kaum pengungsi korban konflik menyebar ke daerah-daerah disekitar Darfur. Wilayah yang perlu untuk

dijaga oleh pasukan perdamaian pun semakin banyak, karena itu sarana bagi pergerakan pasukan dari satu tempat ke tempat yang lain sangat penting meliputi fasilitas untuk di darat, udara serta keperluan logistik bagi para pasukan tersebut. Sedangkan PKO yang dijalankan PBB serta Uni Afrika di Darfur kurang mendapat dukungan sarana dan fasilitas pendukung sehingga menyulitkan pasukan perdamaian dalam menjaga wilayah sarat kekerasan dan wilayah-wilayah yang dijadikan zona netral.

5. Dana.

Kelangsungan suatu peacekeeping operation yang dijalankan juga bergantung pada dana yang tersedia untuk membiayai operasi tersebut. UNAMID merupakan operasi gabungan PBB dengan Uni Afrika, dengan kata lain dana yang digunakan berasal dari negara-negara kontributor PBB dan sumber-sumber lainnya dibutuhkan untuk menjaga agar dapat membantu pembiayaan yang dibutuhkan oleh Uni Afrika. Dalam hal ini peranan komunitas internasional untuk membantu penyediaan dana sangat dibutuhkan, dengan tetap penggunaan dana untuk peacekeeping operation di otorisasi oleh DK PBB dan *Peace and Security Council* Uni Afrika.

Pengalaman sulit yang ditemui PBB dalam peacekeeping operationnya pada pertengahan tahun 1990 di negara seperti Bosnia-Herzegovina dan Rwanda telah memberikan PBB saran untuk menetapkan pendekatan penjagaan perdamaian sebagai sebuah pilihan. Pada maret 2000, sebuah diskusi operasi perdamaian PBB mengeluarkan sebuah laporan yang kemudian dikenal dengan nama *Brahimi Report*.

Adanya kekuatan militer sangat penting pada awal dijalankan suatu peacekeeping operation agar dapat menghalangi kemungkinan munculnya gangguan potensial yang dapat merusak keseluruhan misi. Menemukan pasukan yang memadai serta terlatih, dukungan peralatan dan bahan logistik dijalankan secara efektif serta kompleks dan seringkali dihadapkan pada tugas berbahaya yang dibutuhkan oleh pasukan perdamaian PBB menjadi kunci yang menentukan kesuksesan operasi perdamaian. Kondisi normatif yang demikian sangat sulit dijalankan pada realitanya. Dari ketersediaan pasukan, ada negara anggota yang tidak bersedia tidak ingin menyediakan pasukan mereka untuk operasi

perdamaian. Ancaman keselamatan terhadap para personel di lapangan juga menjadi sebuah isu dari perhatian besar, terutama setelah tahun 2003 dimana terjadi penyerangan terhadap markas PBB di Baghdad.

Sulit tercapainya perdamaian bagi Darfur disebabkan pula oleh ketidakseriusan bagi kelompok-kelompok yang berkonflik dalam menepati kesepakatan maupun perjanjian yang sebelumnya telah sama-sama ditandatangani. Seperti yang terjadi pada kesepakatan N'djamena di Chad untuk gencatan senjata antara SPLA dengan Janjaweed dan pemerintah Sudan. Penyerangan tetap terjadi antara kedua kelompok dan menyebabkan sebanyak 2,2 juta penduduk Sudan kehilangan tempat tinggal dan mengalami berbagai kekerasan serta pelanggaran HAM.¹⁰¹

Perbaikan terhadap berbagai aspek dan fungsional negara yang bersangkutan telah menjadi poin penting bagi operasi perdamaian. Ada kebutuhan yang meningkat akan beberapa peranan negara sebagai penyelenggara pemerintahan yang dapat membantu proses pemulihan keadaan demokratis setelah dilanda konflik, peranan negara yang dimaksud meliputi bidang hukum dan peradilan, administrasi sipil dan penyediaan sarana publik umum. Namun pada beberapa tahun terakhir ini diselenggarakannya pemilihan umum di negara yang berkonflik, yang selama ini selalu dilihat sebagai tanda memasuki masa pasca-konflik, bukanlah penyelesaian yang tepat untuk dilakukan jika kondisi-kondisi lainnya belum terpenuhi.

Kondisi-kondisi tersebut meliputi: berakhirnya penyerangan dari dan antara kelompok-kelompok yang berseteru, pelucutan senjata dan mediasi dilakukan disusul dengan dijalankannya perjanjian-perjanjian yang telah disepakati. Dan kesemuanya itu dengan tetap berada dibawah pengawasan PBB dan organisasi internasional lainnya yang mungkin terlibat, dan tetap memerlukan kerjasama yang serius dari pihak pemerintah negara yang bersangkutan.

Menurut Goulding dalam *The Evolution of United Nations Peacekeeping*, ada dua kategori tambahan dalam suatu peacekeeping operation agar misi-misi yang diemban dapat berjalan efektif dan berkelanjutan atau tidak. Dua kategori tersebut berkaitan dengan waktu ditempatkannya suatu operasi perdamaian ke wilayah yang berkonflik. Pertama, pengiriman dan penempatan pasukan

¹⁰¹ Katsigeorgis, John. *The Darfur Crisis*, UN Chronicles.

perdamaian sebagai *preventive deployment*. Dimana operasi perdamaian dijalankan sejak sebelum konflik pecah, hal ini bertujuan agar konflik dapat diredam dari awal sebelum mampu berkembang dan meluas. Akan tetapi agar *preventive deployment* ini mampu dijalankan, salah satu pihak yang berkaitan dan mengalami konflik tersebut meminta bantuan PBB secara khusus seperti yang pernah terjadi pada *peacekeeping operation* PBB di Macedonia.

Kategori kedua menurut Goulding adalah adanya pengiriman dan penempatan operasi perdamaian PBB ke suatu wilayah atau negara disaat badan pemerintahan yang berlaku tidak lagi memiliki kapabilitas untuk berjalan secara nasional. *Peacekeeping operation* pada kategori ini tidak lagi dapat disebut sebagai murni PKO karena biasanya melibatkan kemampuan kekuatan yang dimiliki, kegiatan *peacemaking* serta *peacebuilding* paska-konflik.¹⁰²

Peacekeeping operation merupakan salah satu operasi PBB yang cukup sulit untuk dijalankan. Karena PBB dan Dewan Keamanan harus dapat mengumpulkan kekuatan negara-negara anggota agar mau membantu suatu negara yang tengah dilanda konflik. Kemudian menentukan langkah-langkah yang harus diambil dan menjadikannya mandat sebagai dasar dari kegiatan yang akan dilakukan oleh para pasukan perdamaian. Dan pada akhirnya, kelangsungan tetap berjalannya suatu operasi perdamaian tergantung pada dana yang didapat dari negara-negara yang menyumbang.

Tahun 1995 merupakan penanda dimana jumlah pasukan *peacekeeping operation* menurun secara drastis di seluruh dunia. Tiga transformasi yang dialami oleh pemahaman mengenai *peacekeeping*, yang dibahas pada bab 2, mempersulit permasalahan-permasalahan yang sejak awal telah dihadapi oleh PBB dalam menjalankan operasi-operasi perdamaianya. Permasalahan-permasalahan tersebut antara lain:

- Para negara anggota seringkali terjebak pada komitmen lama tanpa disesuaikan dengan keadaan sekarang ini berikut sumber-sumber daya yang dibutuhkan. Akibatnya, negara anggota yang baru berpartisipasi didalam suatu *peacekeeping operation* hanya memiliki perlengkapan

¹⁰² Goulding, M., *The Evolution of United Nations Peacekeeping*, Approaches to Peace. A Reader in Peace Studies, Oxford University Press, Oxford, halaman 114-122.

minim, metode penyelesaian konflik lama untuk diadaptasi dengan situasi konflik yang sama sekali berbeda atau baru.

- PBB tidak menerima bantuan dana yang diperlukan untuk memenuhi mandat yang diotorisasi oleh Dewan Keamanan. Operasi perdamaian yang dilakukan secara independen seringkali dibiayai melalui pinjaman-pinjaman bank dan tidak sedikit *peacekeeping operation* yang kekurangan peralatan mendasar untuk di lapangan.
- PBB sendiri masih kekurangan kapabilitas sebagai suatu institusi untuk mengatur sejumlah besar operasi perdamaian yang kompleks sifatnya. Bahkan setelah terbentuknya DPKO, departemen tersebut masih minim tenaga ahli dan sumber daya manusia lainnya yang dapat membantu agar DPKO mampu berfungsi secara efektif. Perencanaan untuk sebuah *peacekeeping operation* masih dilakukan secara terpisah oleh beberapa badan departemen PBB, dengan rendahnya koordinasi antara Dewan Keamanan, Sekretariat PBB serta negara kontributor pasukan.
- Banyaknya perbedaan yang dimiliki oleh pasukan militer dan sipil pada berbagai operasi yang berbeda. Perbedaan tersebut berada pada peralatan dan perlengkapan, doktrin yang menjadi landasan tindakan mereka, pelatihan yang diberikan ataupun diterima, ketentuan-ketentuan dalam berhadapan dengan situasi konflik dan pendanaan.

PKO memiliki pembiayaan yang lebih murah jika dibandingkan dengan opsi suatu negara untuk berperang. Anggaran untuk operasi perdamaian PBB pada tahun 2003 yakni sekitar US\$2.6 milyar, jauh lebih murah dibandingkan anggaran negara-negara di seluruh bagian dunia ditahun yang sama untuk pembelian senjata yakni sekitar US\$794 milyar.¹⁰³ Namun dengan seiring berkembangnya bentuk konflik, seperti yang terjadi di Sudan, maka PKO yang dijalankan juga harus mengikuti bentuk konflik yang ada. Hal ini berarti perluasan cakupan misi yang sekaligus berarti penambahan budget untuk PKO. Dikarenakan bahwa *peacekeeping operation* PBB merupakan usaha bersama untuk menjaga stabilitas keamanan dan perdamaian internasional maka seluruh negara-negara anggota

¹⁰³ *The Challenges of Peacekeeping in the 21st Century*, Inter-Parliamentary Union, 2004.

secara resmi berkewajiban untuk membayar pembagian anggaran operasi perdamaian, tanpa terkecuali termasuk kelima anggota Dewan Keamanan.

Peacekeeping operation, dalam pelaksanaannya, melalui tiga tahap. Pada tahap pertama, konflik dan kekerasan masih terjadi. Tujuan yang harus dicapai disini adalah menghentikan konflik dan kekerasan yang terjadi melalui proses *peacemaking*, sebelum proses *peacekeeping* masuk ke dalam pasca-konflik. Tahap kedua, telah ada negosiasi untuk gencatan senjata tetapi konflik masih berjalan. Peacekeeping operation di otorisasi oleh PBB untuk membantu menekan ketegangan diantara pihak-pihak yang bertikai agar konflik tidak meninggi lagi dan agar pembicaraan menuju perdamaian dapat diteruskan. Pada tahap ketiga, kekerasan telah mencapai batas minimal dan sangat kondusif bagi perdamaian untuk terus berlanjut. Di tahap ini negara yang bersangkutan membutuhkan bantuan luar untuk mendorong perbaikan di badan-badan pemerintah, infrastruktur, dan membangun kepercayaan diantara satu sama lain. Karena itu dalam tahap ketiga dibutuhkan adanya proses *peacebuilding* dan *nation-building*.¹⁰⁴

Pada dasarnya, seperti yang telah dibahas di bab sebelumnya, semua PKO memiliki karakteristik yang tidak pernah lepas, antara lain:

- Netralitas (imparsial dan non-intervensi didalam konflik)
- Dilengkapi dengan peralatan militer ringan
- Menggunakan kekuatan atau kekerasan hanya untuk pembelaan diri
- Harus mendapatkan persetujuan dari negara atau kelompok-kelompok yang berseteru sebelum PKO ditempatkan
- Syarat mutlak dari sebuah perjanjian gencatan senjata
- Kontribusi yang diberikan kepada pasukan PKO didasarkan atas sukarela.

Karakteristik PKO diatas, secara tidak langsung membatasi PKO itu sendiri, baik terhadap ukuran, komposisi serta keterbatasan operasi perdamaian yang dijalankan. Sebagai contoh, para pasukan peacekeeping operation hanya dilengkapi dengan peralatan militer ringan dan memerlukan persetujuan dari

¹⁰⁴ James, Alan, "*Peacekeeping and Ethnic Conflict: Theory and Evidence*" in *Peace in the Midst of Wars: Preventing and Managing Ethnic Conflicts*, Columbia, University of South Carolina Press, 1998, halaman 165.

pihak-pihak yang berseteru dalam keterlibatannya kedalam konflik, maka tidak mungkin pasukan PKO dibebani dengan tugas *peacemaking*. Di satu sisi, karena dilengkapi dengan kekuatan militer maka fungsi *state-building* tidak mungkin dilakukan oleh pasukan PKO, kecuali dalam peranan pendukung.

Dengan adanya hal-hal yang membatasi ruang gerak, biasanya suatu *peacekeeping operation* melakukan beberapa hal seperti:

- penempatan pasukan secara defensif di wilayah konflik
- memastikan adanya bukti tentang dilakukannya persetujuan gencatan senjata, adanya wilayah-wilayah netral konflik serta penarikan pasukan
- demobilisasi dan pelucutan senjata terhadap pasukan yang terlibat dalam konflik
- Mewujudkan kondisi yang aman bagi bantuan kemanusiaan dan fungsi *peacebuilding*¹⁰⁵

Suatu *peacekeeping operation* akan sulit untuk dianggap berhasil atau tidak dalam menjalankan mandat yang dijalankannya. Seperti yang terlihat pada kasus PKO di Cyprus. Pada Desember 1963 pecah perang sipil di Republik Cyprus yang baru saja terbentuk. Dan pada tahun 1964 PBB memutuskan untuk menurunkan pasukan perdamaian ke dalam suatu *peacekeeping operation* yang dikenal dengan nama *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP)*. PKO tersebut langsung aktif berjalan dan secara keseluruhan dapat dikatakan berhasil dalam menjaga perdamaian, namun sekaligus gagal dalam mendamaikan pasukan-pasukan yang terlibat di dalam perang sipil tersebut.

Begitu pula dengan UNAMID yang ditempatkan di Darfur. Mandat yang diemban oleh pasukan PKO gabungan PBB dengan Uni Afrika tersebut telah bersifat multidimensi dengan masuknya misi-misi yang berkaitan dengan isu humaniter serta pembangunan kembali pemerintahan Sudan melalui usulan-usulan yang telah disepakati oleh pemerintah Sudan, Janjaweed dan SPLA. Tahap *peacekeeping* yang dijalankan oleh UNAMID telah sampai pada adanya negosiasi atau pembicaraan tentang gencatan senjata antara dua kelompok berperang di

¹⁰⁵ *Ibid.*

Darfur, namun UNAMID tetap gagal dalam menekan kekerasan yang terus terjadi akibat konflik etnis berkepanjangan tersebut.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, kontribusi pemerintah Sudan memiliki peranan yang sangat penting bagi keberhasilan operasi perdamaian yang dilakukan baik oleh Uni Afrika (AMIS), PBB (UNMIS), serta gabungan keduanya (UNAMID). Pemerintah Sudan seharusnya turut mengawasi dan memantau progres keseluruhan operasi, yang telah dan belum tercapai serta kendala-kendala yang ditemui oleh pasukan perdamaian di Darfur. Posisi pemerintah Sudan berperan banyak terutama dalam mendorong berlangsungnya proses gencatan senjata antara Janjaweed dengan SPLA serta implementasi dari perjanjian-perjanjian yang telah disepakati oleh kedua belah pihak. Namun, seperti yang telah dibahas pada Bab II, meskipun Janjaweed dan SPLA telah sepakat terhadap suatu perjanjian yang telah berhasil memuat dan membahas hal-hal yang menjadi penyebab terjadinya konflik Darfur, kekerasan di kalangan masyarakat tetap saja terjadi. Penyerangan-penyerangan yang dilakukan oleh kedua belah pihak masih saja berlangsung dan berakibat pada terus bertambahnya korban. Hal ini disebabkan oleh kurangnya ketegasan pemerintah Sudan sebagai pemegang legitimasi tertinggi.

Pemerintah Sudan harus memosisikan dirinya sebagai aktor netral diantara kedua pihak yang bertikai tersebut, berdampingan dengan PBB dan Uni Afrika sebagai pihak ketiga yang mengintervensi konflik. Ketimpangan dukungan Pemerintah Sudan lebih terlihat pada masyarakat etnis Arab yang diberikan prioritas lebih tinggi dibandingkan dengan masyarakat etnis Afrika, dari segi politik dan ekonomi. Sikap Pemerintah Sudan yang berat sebelah tersebut telah dirasakan sejak awal, dapat terlihat dari komposisi di badan pemerintahan negara yang sebagian besar diduduki oleh orang-orang dari etnis Arab.

Resolusi DK PBB 1564 tahun 2004 telah membahas mengenai kurangnya kontribusi yang diberikan oleh Pemerintah Sudan kepada PBB dalam menjalankan *peacekeeping operation*-nya. PBB mendesak agar Pemerintah Sudan turut ambil bagian dalam misi kemanusiaan yang diusung PBB. Tidak luput dari perhatian, PBB juga menghimbau Pemerintah Sudan agar bersikap keras terhadap

Janjaweed agar menaati kesepakatan yang mengarah kepada pelucutan senjata kemudian gencatan senjata.

Netralitas pemerintah Sudan didalam konflik Darfur dipertanyakan. Berdasarkan pengamatan yang dilakukan oleh tim monitoring dan tim kemanusiaan, terjadi penurunan terhadap tingkat keamanan di Darfur. Pelanggaran terhadap kesepakatan untuk menghentikan serangan dilakukan oleh Janjaweed dan pemerintah Sudan dengan SPLA. Kedua belah pihak bersikeras dan berusaha untuk mengklaim wilayah yang lebih besar di Darfur. Pihak pemerintah merespon terhadap serangan-serangan tersebut dengan menjalankan operasi militer yang melibatkan tentara militer, polisi termasuk pula Janjaweed.¹⁰⁶

Akan tetapi PBB tidak menyediakan 'alat' yang tepat agar hal yang dibahas dalam resolusi 1564 dapat dijalankan. Pada saat dikeluarkannya resolusi tersebut, PBB tidak menurunkan pasukan perdamaian yang tergabung didalam suatu operasi perdamaian sehingga hal yang ingin dicapai dalam oleh resolusi DK PBB 1564 tidak dapat bersifat menekan terhadap Pemerintah Sudan. Ini berkaitan dengan poin kelima yang mengatakan; Operasi perdamaian yang berlangsung ditempatkan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan di saat yang tepat. Pada tahun 2004 PBB memang telah menurunkan timnya tapi hanya terbatas pada fungsi monitoring, tidak untuk mengimplementasi resolusi padahal konflik Darfur telah menyebabkan banyaknya korban jiwa dan serta-merta menimbulkan krisis kemanusiaan akibat masalah pengungsi dan korban perang.¹⁰⁷

Hal ini menyebabkan PBB hanya dapat bertindak dari jauh karena tidak adanya sarana pelaksana resolusi yang berada di Sudan.

Uni Afrika merupakan salah satu pihak ketiga yang menempatkan pasukannya untuk membantu menghentikan konflik Darfur agar perdamaian dapat segera tercapai oleh Sudan. Akan tetapi Uni Afrika gagal dalam menstabilkan situasi di Darfur. Gagalnya Uni Afrika dalam mengusung operasi perdamaian karena kurangnya peranan Pemerintah Sudan yang seharusnya membantu jalannya misi perdamaian organisasi regional Afrika tersebut. Melihat kembali

¹⁰⁶ Laporan Sekretaris Jendral PBB tahun 2004.

¹⁰⁷ http://www.cij.org/publications/New_Analysis_Claims_Darfur_Deaths_Near_400_000.pdf

kepada sumber daya serta kemampuan dalam menjalankan operasi perdamaian yang dimiliki oleh Uni Afrika, PBB seharusnya tidak hanya menyatakan dukungan setuju terhadap keputusan organisasi regional tersebut dalam menempatkan pasukannya. Meski Uni Afrika berstatus sebagai organisasi regional di benua Afrika, perkembangan organisasi itu sendiri mengalami pasang-surut. Kontributor terbesar didalam berbagai hal yang dilakukan oleh Uni Afrika adalah Nigeria, akan tetapi kemampuan yang dimiliki oleh pasukan Nigeria masih sangat rendah. Negara dengan kontribusi pasukan terbesar lainnya adalah Sudan. Namun dengan terjadinya konflik internal antar-etnis di Darfur, secara otomatis Sudan tidak lagi berpartisipasi didalam agenda Uni Afrika. Ditambah lagi dengan persetujuan antar negara-negara anggota yang pernah terlibat didalam peperangan, menambah faktor-faktor yang membuat Uni Afrika kurang solid sebagai organisasi regional Afrika.

PBB harus bertindak cepat dalam membantu Uni Afrika dalam menjalankan operasi perdamaianya di Darfur. Sebagai organisasi regional yang baru terbentuk pada tahun 2002, Uni Afrika minim pengalaman dalam menghadapi dan terlibat kedalam suatu konflik seorang diri. Kesulitan lain yang ditemui oleh Uni Afrika dalam menjalankan operasi perdamaianya adalah kurangnya kepercayaan baik dari masyarakat maupun pemerintah Sudan sendiri terhadap organisasi regional Afrika tersebut yang menyebabkan lemahnya dukungan pemerintah Sudan dalam misi-misi yang diemban oleh Uni Afrika beserta AMIS.

Poin keempat pada artikel Jaïr van der Lijn dalam *Success and Failure of UN Peacekeeping Operations: UNMIS in Sudan*, menitik-beratkan pada pentingnya dukungan dari aktor-aktor yang berada di luar ruang lingkup wilayah yang berkonflik. Dukungan dan bantuan dari negara-negara tetangga Sudan akan sangat membantu dalam menguatkan pasukan perdamaian yang telah ditempatkan di Darfur. Chad membantu Sudan dalam permasalahan pengungsi dimana banyak korban konflik yang kehilangan tempat tinggalnya dan melintasi perbatasan Sudan-Chad untuk berlindung disana. Chad harus tetap menjaga agar masalah pengungsi Sudan ini tidak mengganggu stabilitas dalam negerinya dan menimbulkan masalah lain dalam skala nasional. Pemerintah Chad juga harus

bersikap netral dalam permasalahan pengungsi Sudan dan harus berhati-hati agar tidak dianggap mencampuri urusan dalam negeri Sudan. Netralitas merupakan hal yang harus dijaga oleh Libya, Chad dan Mesir sebagai negara-negara tetangga Sudan. Sebagai contoh, Libya pernah terlibat konflik dengan Sudan pada masa awal terbentuknya Sudan sebagai sebuah republik namun semestinya hal ini tidak menyurutkan dukungan dan bantuan Libya terhadap operasi-operasi perdamaian yang dijalankan di Darfur.

Michael E. Brown mendefinisikan konflik integral sebagai sengketa politik dengan kekerasan yang berpotensi menimbulkan kekerasan yang disebabkan oleh faktor-faktor dalam negara daripada faktor eksternal yang terjadi didalam batas-batas satu negara. Ada beberapa tipe dari konflik internal yang antara lainnya adalah perjuangan dengan menggunakan kekerasan yang dilakukan oleh penduduk sipil atau pemimpin militer yang memperjuangkan edaulatan negara dan ideologi mereka yang diyakininya, ada juga konflik etnis yang menimbulkan kekerasan. Kebanyakan konflik internal dapat diselesaikan melalui pembangunan mekanisme politik, ekonomi, dan social. Adapun, konflik internal yang diselesaikan dengan cara-cara kekuatan dan kekerasan dapat berupa perlawanan terhadap gerilya yang berdampak pada perang sipil ataupun genosida. Pada umumnya konflik internal aktor utamanya adalah pemerintah dan kelompok pemberontak. Brown juga menyebutkan bahwa suatu konflik dapat meningkat ataupun menurun kadar intensitas kekerasannya karena berhubungan dengan sikap negara tetangga dan keadaan sekitar wilayah yang mengalami konflik. Sikap negara tetangga yang turut membantu salah satu pihak berkonflik akan dapat membawa perubahan terhadap kekuatan masing-masing pihak.

Operasi perdamaian yang dilakukan di wilayah atau negara yang mengalami konflik merupakan bagian dari suatu operasi yang berjangka waktu panjang. Masalah pendanaan (*funding*) menjadi hal penting dalam menentukan kelangsungan berjalannya suatu operasi perdamaian. Begitupun yang dihadapi oleh peacekeeping operations di Darfur. Studi kasus Sierra Leone dapat dijadikan sebuah perbandingan dalam bentuk penerapan peacekeeping operation yang dilakukan di konflik Darfur.

Pada konflik Darfur pihak Uni Afrika menjadi pihak yang bersifat unilateral dan berinisiatif untuk ikut membantu penciptaan perdamaian di Darfur bersama-sama dengan PBB. Pada perkembangannya Uni Afrika mengalami banyak hambatan dalam usahanya tersebut. Hal ini diakibatkan oleh kurangnya kemampuan finansial dan sumber daya yang dimiliki oleh organisasi regional ini. Meskipun Uni Afrika telah merumuskan Resolusi Mekanisme Konflik dan Dana Perdamaian untuk membantu organisasi regional tersebut dalam menyusun langkah-langkah didalam operasi perdamaian yang mereka lakukan. Namun hal ini masih tetap menjadi permasalahan utama. Beberapa negara anggota Uni Afrika tetap membayar kontribusi normal mereka, tetapi sulit bagi Uni Afrika untuk mendapatkan sumber dana baru terlepas dari sumbangan yang didapat dari Amerika Serikat dan Program Pembangunan PBB.¹⁰⁸

Seperti yang disebutkan oleh Komite Khusus Peacekeeping Operation pada 9 Juni 2008. Bahwa kontribusi finansial dari negara-negara anggota bagi kesuksesan peacekeeping operation PBB sangatlah penting. Pendapat negara-negara kontributor lain, selain negara penyumbang pasukan, mengenai permasalahan finansial dan konflik yang dihadapi oleh peacekeeping operation yang berjalan juga penting sifatnya.¹⁰⁹

Jika dibandingkan dengan Inggris pada kasus peacekeeping operation di Sierra Leone, posisi Uni Afrika pada konflik Darfur berbeda jauh. Pasukan Inggris lebih unggul dalam kemampuan *survival* di wilayah konflik jika dibandingkan dengan kemampuan pasukan Uni Afrika. Dari segi historis, pasukan Inggris telah terlibat dalam Perang Dunia I, Perang Dunia II dan mulai menguatkan perekonomiannya melalui Revolusi Industri hingga dapat disebut sebagai Negara Maju. Sedangkan negara-negara Afrika termasuk kedalam Dunia Ketiga yang dengan kata lain adalah Negara Berkembang, perekonomian yang lemah secara langsung berhubungan dengan pembangunan kekuatan militer. Secara historis pun, Afrika selalu berkenaan dengan masalah kolonialisasi apartheid yang dilakukan oleh Eropa (Inggris). Dari segi kemampuan pasukan

¹⁰⁸ Cleaver, Gerry dan Roy May, *Peacekeeping: The African Dimension*, Review of African Political Economy, vol. 22 no. 66 Desember 1995.

¹⁰⁹ UN Report of the Special Committee on Peacekeeping Operation and its Working Group, 9 Juni 2008, halaman 35.

yang tergabung untuk membentuk pasukan perdamaian Uni Afrika, tidak semua negara di Afrika yang memiliki kapabilitas untuk terlibat didalam suatu konflik.

Titik awal untuk menilai hal ini adalah bahwa sebagian besar negara di sub-Sahara Afrika hanya memiliki pasukan skala kecil. Sembilan belas negara memiliki jumlah pasukan berjumlah kurang dari 10.000 orang. Yang kemudian berkembang: lima negara memiliki antara 10.000-20.000 orang dan sepuluh negara memiliki kekuatan pasukan 20.000-50.000 orang.¹¹⁰ Hanya lima negara di sub-Sahara Afrika yang mempunyai pasukan berkekuatan lebih dari 50.000 orang dan tiga dari lima negara tersebut yaitu, Angola-Ethiopia-Sudan, pernah/masih mengalami perang.¹¹¹ Tentu hal ini mengurangi jumlah total kekuatan yang dimiliki oleh ketiga negara tersebut.

Total kekuatan pasukan Afrika yang tersedia berjumlah 1.012.970, tidak termasuk Liberia, Somalia dan Rwanda. Namun tidak semua angka pasukan militer yang dimiliki oleh Afrika tersebut berada dalam posisi siap untuk berkontribusi kedalam suatu peacekeeping operation berdasarkan alasan politik dan militer. Negara-negara di benua Afrika merupakan negara-negara yang cukup sering terlibat perang antar sesama negara ataupun konflik etnis, dan seringkali pemerintah negara-negara Afrika menggunakan kekuatan militer nasionalnya sebagai organ internal untuk mencapai tujuan pribadi selain untuk menjaga keamanan nasional; misalnya, mengintervensi untuk merebut wilayah negara lain. Di Sudan, pemerintah Sudan menggunakan kekuatannya untuk membantu pergerakan kelompok etnis Arab Janjaweed di konflik Darfur dalam melawan kelompok pemberontak SPLA bentukan etnis Afrika. Berdasarkan hal ini, masih dipertanyakan kesediaan tenaga pasukan masing-masing negara Afrika untuk memperkuat peacekeeping force.

Ketika suatu negara atau aktor internasional telah memiliki pasukan perdamaian, permasalahan yang ditemui berikutnya adalah menempatkan pasukan tersebut di tempat-tempat yang membutuhkan, ketika diperlukan. Menurut Gerry Cleaver dan Roy May, jika dibandingkan dengan kemampuan transportasi dalam hubungannya dengan penempatan pasukan, Afrika kembali kalah dengan Eropa. Ketersediaan sarana negara-negara Afrika untuk membawa pasukan ke tempat-

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*

tempat dimana konflik terjadi sangat terbatas. Rendahnya pertumbuhan perekonomian di sebagian besar negara Afrika juga turut mempengaruhi anggaran belanja militer, menyebabkan pertumbuhan kekuatan militer di Afrika sangat rendah. Hal ini yang terjadi terhadap Uni Afrika dalam usahanya untuk membantu mengakhiri konflik Darfur melalui AMIS. Dalam mengirim dan menempatkan pasukan perdamaianya, Uni Afrika masih harus bergantung pada bantuan luar untuk sarana transportasi. Dan ini menyebabkan lambatnya bantuan datang untuk dapat tetap memenuhi kuota pasukan pengamanan di Sudan.

Dari segi pengalaman dalam operasi perdamaian, pasukan Uni Afrika minim dalam hal ini. Intervensi militer yang dilakukan Uni Afrika di Sudan merupakan intervensi multinasional yang memerlukan peranan militer aktif dan lebih menitikberatkan pada kemampuan berperang langsung dibandingkan dengan misi yang dilakukan oleh PKO tradisional. Tidak dapat dipungkiri, pasukan Afrika telah berkontribusi pada banyak operasi perdamaian PBB. Namun mereka tetap diarahkan melalui mandat Dewan Keamanan. Berbeda dengan Uni Afrika pada konflik Darfur, dimana mereka bertindak secara independen terlepas dari mandat PBB.

Hal sama dihadapi oleh PBB. Baik UNMIS dan UNAMID tetap bergantung pada kontribusi negara-negara anggota PBB dalam permasalahan dana untuk menjalankan operasi perdamaianya. Bantuan logistik, peralatan persenjataan serta transportasi didapat dari sumbangan negara-negara tetangga Sudan serta negara-negara anggota. Demikian halnya dengan penambahan jumlah pasukan perdamaian, Bangladesh dan Nigeria secara konstan mengirimkan pasukannya untuk memperkuat pasukan perdamaian PBB, sejak terbentuknya UNMIS hingga pembentukan UNAMID yang masa mandatnya diperpanjang.

Misi kemanusiaan yang dilakukan oleh PBB di Darfur juga turut mengalami kesulitan dana. Hal ini dapat terlihat pada tabel dibawah.

Tabel 1. HUMANITARIAN FUNDING REQUIRED COMPARED TO FUNDING RECEIVED

Region	Required by 31 Dec	Pledged	Shortfall	Coverage
National Programmes	\$80,656,021	\$39,438,196	\$41,217,825	48.9%
Khartoum and Other Northern States	\$49,368,950	\$4,975,173	\$44,393,777	10.1%
Blue Nile	\$36,921,734	\$15,623,673	\$21,298,061	42.3%

Abyei	\$16,338,138	\$2,508,690	\$13,829,448	15.4%
Southern Kordofan	\$90,086,735	\$29,851,141	\$60,235,594	33.1%
Eastern Sudan	\$50,318,245	\$17,494,628	\$32,823,617	34.8%
Southern Sudan	\$480,696,211	\$265,562,790	\$215,133,421	55.2%
Darfur	\$799,032,434	\$509,385,300	\$289,647,134	63.8%
Unspecified	-	\$11,670,551	-	-
TOTAL Humanitarian	\$1,603,418,468	\$896,510,142	\$706,908,326	55.9%

Sumber: Sudan Humanitarian Overview volume 2 issue 7 August 2006.

Tabel diatas sekaligus menggambarkan masih minimnya bantuan dari negara-negara lain terhadap PBB dalam menjalankan misi-misinya. Pada masa pasca-Perang Dingin, PBB sering berurusan dengan *interstate war* dimana garis batas antara pasukan militer dengan kaum sipil memudar. Pada *intrastate war* pihak lawan; pada kasus konflik Darfur adalah kelompok pemberontak SPLA; memiliki persenjataan rendah, kurang terlatih dalam situasi peperangan dan sulit untuk ditindak secara tegas. Untuk membuat perdamaian jadi memungkinkan pada konflik semacam ini dibutuhkan pembangunan kembali negara yang mengalami konflik melalui peranan *peacekeeping operation* yang memiliki banyak tujuan (*multiple goals*). Ini melibatkan operasi yang lebih besar, lebih membutuhkan dana, dan lebih kompleks dibandingkan dengan pemahaman klasik mengenai perdamaian.

Ketidakmampuan PBB dan komunitas internasional lainnya yang terlibat suatu operasi perdamaian dalam memahami kompleksitas yang melingkupinya dan berbagai tujuan yang harus dicapai dapat mengarahkan operasi perdamaian menuju kegagalan *peacekeeping* itu sendiri. Serta dapat berujung pada berkurangnya keyakinan dan keinginan untuk mengambil resiko dalam usaha *peacekeeping operation* tersebut untuk mewujudkan perdamaian yang nyata. Terhadap suatu konflik, komunitas internasional terlebih dahulu meneliti secara menyeluruh sebab-sebab terjadinya konflik sebelum akhirnya memutuskan untuk menggunakan *peacekeeping operation* sebagai jalan keluar. Karena dalam suatu PKO ada target-target yang ingin dicapai, tempo jalannya operasi yang harus dijaga; dan terutama pihak-pihak yang berhubungan langsung dengan konflik yang terjadi harus konsisten pada keinginan untuk mengakhiri perseteruan serta bersedia menerima campur-tangan PBB dalam peranannya membantu menyudahi konflik yang terjadi. Komunitas internasional merupakan aktor luar yang dapat membantu kelangsungan operasi perdamaian yang dilakukan PBB, ini berarti

Universitas Indonesia

bahwa komunitas internasional harus bersikap konsisten dalam dukungannya karena perdamaian yang nyata membutuhkan waktu agar bisa tercapai, begitu pula dengan pembangunan rasa kepercayaan dan reformasi pemerintahan nasional.

Segala kompleksitas yang dimiliki oleh suatu operasi perdamaian PBB, telah membawa *peacekeeping operation* ke periode yang baru, dimana komunitas internasional lebih memilih untuk menjalankan PKO dengan komitmen terbatas dalam waktu terbatas pula.¹¹² PKO yang dimaksud hanya berskala kecil dan hanya sebatas pada misi monitoring. Seperti yang terlihat pada laporan tahunan PBB yang menyebutkan:

“Pada akhir tahun 1996, sebanyak 26.000 personel militer dan kaum sipil terlibat dalam 16 operasi perdamaian PBB dengan total pengeluaran tahunan sebanyak 1,6 milyar dolar AS. Jelas terlihat bahwa terjadi pergerakan periode. Hanya satu tahun sebelumnya, di tahun 1995, sebanyak 60.000 personel militer bergabung dan terlibat di dalam 17 operasi perdamaian PBB dengan total pengeluaran tahunan sebesar 3,5 milyar dolar AS.”¹¹³

Agar dapat menjaga stabilitas situasi *negative peace* setelah terjadi kesepakatan yang disetujui, dibutuhkan adanya rasa kepercayaan diantara kedua belah pihak yang berkonflik bahwa masing-masing akan menaati dan mengimplementasikan hal-hal yang terdapat didalam kesepakatan tersebut.¹¹⁴ Seringnya hal ini memuat tentang gencatan senjata setelah melalui masa pelucutan senjata dari masing-masing pihak, pada kasus konflik Darfur: Janjaweed dan SPLA.

Membangun rasa percaya ini (*confidence building*) sangat bergantung dari peranan pihak ketiga, PBB, dan pemerintah Sudan. Apabila *direct violence* dapat dieliminasi oleh operasi perdamaian PBB hingga memasuki masa gencatan senjata, kedua pihak yang bertikai akan menganggap bahwa pasukan perdamaian yang ditempatkan untuk membantu mengakhiri konflik memiliki kapabilitas yang memadai untuk menjembatani hal-hal yang menjadi penyebab konflik. *Confidence building measures* dilakukan dengan maksud tercapainya perjanjian

¹¹² Jett, Dennis C., *Why Peacekeeping Fails*, Palgrave Macmillan, 2001, halaman 169.

¹¹³ Laporan kepada Sekretaris Jendral misi monitoring PBB di Angola (MONUA), S/1999/02, 24 Februari 1999, paragraf 3.

¹¹⁴ van der Lijn, Jaïr, *Success and Failure of UN Peacekeeping Operations: UNMIS in Sudan*, Journal of International Peacekeeping, volume 14 no.1-2, Februari 2010.

dua pihak atau lebih mengenai pertukaran informasi dan verifikasi, biasanya berkaitan dengan penggunaan kekuatan militer dan persenjataan. Langkah ini bertujuan agar kapabilitas militer yang dimiliki oleh pihak-pihak yang bertikai menjadi lebih transparan dan lebih menjelaskan mengenai kegiatan militer dan politik yang dilakukan, agar kepercayaan dapat dibangun diantara kelompok-kelompok yang bersangkutan. Apabila kepercayaan telah dapat dibangun, secara otomatis rasa keamanan akan tidak adanya pihak yang kembali melakukan kekerasan juga akan terbangun.

Metode-metode untuk melakukan *confidence building* dapat berupa jalan militer, diplomasi, kultural dan politis. Namun penggunaan militer dan diplomasi merupakan jalan yang paling umum dalam membangun rasa kepercayaan antara kelompok-kelompok yang berkonflik. Pada jangka waktu pendek, *confidence building* bertujuan untuk mengurangi persepsi dan kecurigaan antara kelompok satu dengan kelompok lainnya, serta untuk menghindari kesalahpahaman terhadap setiap tindakan yang menggunakan kekuatan militer ataupun kebijakan yang mungkin dapat memicu konflik untuk terjadi atau terulang kembali.

Untuk waktu yang panjang, *confidence building* dapat mengarah kepada stabilitas politik dan pemulaian kembali hubungan diplomatik negara yang mengalami konflik. Selain itu, *confidence building* dapat mengubah pemahaman kelompok-kelompok yang berkonflik akan pentingnya keamanan nasional dan perdamaian.¹¹⁵

Didalam laporannya pada akhir bulan Oktober 2008, Sekretaris-Jendral PBB Ban Ki-moon menyebutkan bahwa kurangnya kepercayaan kedua belah pihak kepada satu sama lain tetap menjadi kendala utama dalam proses implementasi dari *Comprehensive Peace Agreement*¹¹⁶, dan mengharapkan agar pemimpin dari NCP dan SPLA mau untuk saling bersikap kooperatif dalam memulai hubungan baik yang dilandaskan pada rasa saling percaya.

Didalam mencapai tujuan-tujuannya, suatu *peacekeeping operation* berpegang terhadap kerangka kerja yang waktunya telah ditentukan oleh Dewan Keamanan tetapi dalam prakteknya, berhasil atau tidak tercapainya satu tujuan

¹¹⁵ *Military Measures: Confidence and Security-Building Measures (CSBMs)*, Creative Associate International Inc., <http://www.caii-dc.com/ghai/toolbox5.htm> diakses pada 23 Mei 2010.

¹¹⁶ United Nations Peace Operations Year in Review 2008, UN Publication, halaman 13.

oleh suatu peacekeeping operation masih bergantung pada lamanya waktu yang tersedia untuk mengimplementasi hal-hal yang dianggap perlu. Karena itu, tidak selamanya peacekeeping operation yang berjalan lama dianggap sebagai PKO yang gagal. Justru hal tersebut dapat dilihat sebagai keberhasilan dari peacekeeping operation dalam mencegah munculnya konflik antar pihak-pihak yang bersangkutan terjadi kembali.

Mampu dicapainya tujuan-tujuan yang diemban oleh suatu peacekeeping operation berdasarkan mandat yang diterimanya tidak pernah lepas dari entitas PBB sebagai sebuah organisasi internasional yang beranggotakan negara-negara di dunia. Dalam merespon sebuah konflik di suatu wilayah atau negara, PBB diharapkan dapat bersikap aktif dalam menentukan langkah-langkah apa saja yang harus diambil untuk menghentikan konflik, dengan menggunakan kekuatan pasukan perdamaannya. Kemampuan PBB untuk mengatasi konflik yang ada akan sangat teruji melalui peacekeeping operationnya.

Dibentuknya *Department of Peacekeeping Operation* (DPKO) PBB dimaksudkan untuk berfungsi sebagai garis komando langsung dari Dewan Keamanan kepada pelaksanaan peacekeeping operation yang ada. DPKO berkonsentrasi terhadap pembentukan pasukan, sumber daya, dana, penentuan strategi dan hal-hal lain yang berhubungan dengan operasi perdamaian yang diotorisasi oleh PBB. Akan tetapi, permasalahan-permasalahan yang berkaitan, baik langsung maupun tidak langsung, dengan suatu operasi perdamaian tetap ada.

The Brahimi Report memuat beberapa hal yang direkomendasikan untuk dilakukan sebagai bentuk reformasi dan perbaikan terhadap operasi perdamaian PBB. Hal-hal yang digarisbawahi agar menjadi perhatian adalah, antara lain:

- Strategi dan doktrin. Kebutuhan akan adanya strategi pencegahan konflik. Pencegahan konflik lebih diusulkan oleh komunitas internasional sekaligus lebih sedikit membutuhkan dana dibandingkan dengan melibatkan kapabilitas militer, misi kemanusiaan ataupun rekonstruksi paska-konflik. Karena itu PBB harus mengembangkan strategi *peacebuilding* yang lebih efektif.
- Mandat. Komunikasi dan pertukaran informasi antara Sekretariat PBB dengan Dewan Keamanan harus dilakukan secara menyeluruh ketika DK PBB akan menyusun atau mengubah mandat-mandat yang telah ada. Para

pasukan perdamaian yang kontak langsung dengan keadaan konflik harus dapat mempertahankan diri dan mandat mereka melalui *rules of engagement* yang lebih bersifat menekan terhadap pihak-pihak yang dianggap berpotensi untuk mengganggu jalannya perwujudan perdamaian.

- Pelimpahan administrasi sipil. Pemikiran tentang penggunaan kode kriminalitas internasional oleh PBB patut dijadikan pertimbangan. Untuk digunakan ketika PBB diberikan kekuasaan eksekutif sementara untuk menunda pengaturan melalui hukum lokal yang berlaku.
- Personel. Dalam menjalankan operasi perdamaian, PBB tidak seharusnya bekerja sendiri secara independen. Mengumpulkan personel-personel yang memiliki kapabilitas untuk bergabung kedalam suatu peacekeeping operation merupakan kesulitan tersendiri bagi PBB. Direkomendasikan kembali bahwa para negara-negara anggota seharusnya saling bekerjasama untuk membentuk pasukan militer dan polisi sipil multinasional, yang mempunyai kesiapan untuk dikirimkan ke wilayah-wilayah berkonflik sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan.¹¹⁷

Ketika suatu operasi perdamaian direncanakan, PBB beserta Dewan Keamanan harus menyusun pula suatu strategi agar operasi yang akan dijalankan mampu dilaksanakan hingga tahap akhir. Setelah peacekeeping operation yang dimaksud berjalan, pengamatan secara periodik harus dilakukan agar dapat mengetahui progres yang telah dicapai dan bahwa kegiatan-kegiatan yang ada merupakan hasil dari implementasi yang efektif dan efisien. Suatu peacekeeping operation juga harus dapat berjalan bersamaan dengan operasi-operasi lain yang berada di wilayah atau negara yang sama. Besar-kecilnya suatu peacekeeping operation harus pula disesuaikan dengan apa yang telah dicapai dari mandat yang diterima.

Pada dasarnya mekanisme pertahanan dan keamanan yang dimiliki dan diadaptasi oleh PBB tidak melibatkan intervensi dengan konflik dan kekerasan yang menyertainya, dan para personel pasukan perdamaian menghadapi banyak kesulitan dalam berurusan dengan konflik internal suatu negara. Meskipun kondisi

¹¹⁷ Report of the Panel on United Nations Peace Operations: Summary of Recommendations, 2000, halaman 1-6.

normatif dari ide *collective security* dapat diterapkan kedalam penanganan terhadap suatu konflik intra-negara, organisasi internasional ini belum seluruhnya sanggup berhadapan dengan konflik yang terjadi didalam batas-batas resmi suatu negara. Untuk menjadikan kapabilitas PBB ini jadi lebih baik diperlukan adanya pendekatan baru terhadap kedaulatan suatu negara, dan juga melakukan perbaikan terhadap hal-hal yang bersifat operasional dari suatu pasukan internasional agar dapat menjaga keamanan dan perdamaian.

Pentingnya bagi Dewan Keamanan dalam menyusun mandat bagi suatu peacekeeping operation secara jelas dan tepat adalah agar segala usaha yang dilakukan terhadap suatu konflik agar dapat tercapainya perdamaian dapat terlaksana dengan baik tanpa ada waktu yang terbuang dari satu progres menuju progres yang lain. Mandat yang menjelaskan langkah-langkah yang harus menjadi perhatian serta diambil oleh para pasukan perdamaian pada masa saat konflik sedang terjadi hingga masa paska-konflik akan membantu pemulihan keadaan nasional dengan cepat. Pada keadaan paska-konflik, fungsi dari pasukan perdamaian sedikit berubah dengan meninggalkan opsi untuk menggunakan kekuatan militer meskipun hanya untuk membela diri. Pasukan perdamaian akan lebih berfungsi untuk menjaga kelangsungan perdamaian (*peace maintenance*), dimana tindakan-tindakan yang diambil tidak lagi ditujukan untuk mencapai stabilitas antara kelompok-kelompok yang bertikai agar proses implementasi kesepakatan damai dapat berjalan lancar, tetapi lebih ditujukan kepada rekonstruksi pemerintahan beserta infrastrukturnya.