

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Studi Hubungan Internasional memiliki beberapa perspektif dalam melihat berbagai permasalahan internasional, yaitu realisme, liberalisme dan globalisme. Pada masa paska Perang Dingin tahun 1991, perspektif di dalam HI mengalami banyak perkembangan mengikuti berubahnya tatanan peta kekuatan dunia. Runtuhnya Uni Soviet sebagai tandingan Amerika Serikat dan sekutunya dalam suatu perang penyebaran ideologi ke negara-negara berkembang Dunia Ketiga menyebabkan dunia internasional yang bersifat bipolar berubah menjadi multipolar.

Salah satu perspektif dalam ilmu Hubungan Internasional yang mengalami banyak perkembangan adalah Realisme. Perspektif realis banyak membahas tentang perang dan keamanan yang berkaitan dengan militer dan *power*. Realisme berkembang dan mendasar pada pemikiran bahwa *man is evil*. Aktor dalam perspektif realisme adalah negara, sebagai satu individual yang tidak akan bekerjasama dengan aktor lain tanpa ada maksud tertentu (*self-interested*) dan akan selalu berusaha untuk memperkuat dirinya. Perspektif realisme terus mengalami perkembangan yang signifikan pada pertengahan abad 20.

Berakhirnya masa Perang Dingin, mengakhiri pula pemetaan kekuatan dunia yang bersifat bipolar. Menjadikan relevansi paradigma realisme terhadap negara dan konflik internasional sebagai suatu pertanyaan. seorang pemikir realis Hans J. Morgenthau yang menjelaskan bahwa inti dari perspektif Realisme mencakup tiga hal utama: pandangan dan tindakan Realis berpusat pada kepentingan nasional (*national interest*), kekuasaan (*power*), *balance of power* dan pengaturan kekuasaan dunia tanpa ada yang dominan (anarki).¹

Paradigma realisme terhadap politik internasional didasarkan dari beberapa pemikiran:

- Negara merupakan satu-satunya aktor didalam sistem internasional

¹ James E. Dougherty, Robert L. Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations, A Comprehensive Survey*, New York: Addison-Wesley Educational Publisher Inc., 1997 hal. 71.

- Negara akan selalu bersaing dengan negara lain dan hanya bertindak atas dasar kebutuhannya sendiri
- Kedudukan negara itu sama menurut kedaulatan
- Negara cenderung akan menggunakan kekuatan (militer)nya, baik untuk menjaga posisinya maupun untuk tujuan agar bisa lebih unggul dibandingkan negara lain.²

Realisme dianggap sebagai paradigma yang mampu menjelaskan perilaku politik internasional secara universal, seperti yang dikatakan oleh Hans J. Morgenthau dalam bukunya yang berjudul “Politics Among Nations” (1956). Menurut Morgenthau, paradigma realisme memiliki pendekatan untuk menyadari dan memahami aspek-aspek yang menentukan hubungan politik antar bangsa, dan untuk menjelaskan cara-cara dari aspek-aspek tersebut saling berhubungan satu sama lain dan didalam hubungan politik internasional.³

Seiring dengan semakin berubahnya dunia internasional, isu-isu yang menjadi perhatian bagi ilmu Hubungan Internasional pun semakin berkembang seperti isu-isu non konvensional, ekonomi serta perdamaian. Perspektif realisme yang awalnya hanya seputar perang, berkembang menjadi beberapa isu yaitu: *war*, *power*, *security* dan *peace*. Isu perdamaian menurut perspektif Realisme salah satunya menyinggung tentang proses penyelesaian konflik melalui pengiriman pasukan perdamaian, hal ini termasuk ke dalam dua bahasan yaitu; 1) *conflict resolution* dan 2) *peace studies*. Studi tentang perdamaian membahas tentang cara-cara penyelesaian konflik tanpa menggunakan kekuatan militer seperti negosiasi, mediasi dan diplomasi. Ketiga hal tersebut termasuk kedalam metode-metode alternatif penyelesaian konflik atau *conflict resolution*. Johan Galtung membagi perdamaian menjadi dua tipe: *positive* dan *negative peace*. Dimana *positive peace* adalah keadaan dimana tidak adanya kekerasan langsung di tingkat

² J. Lewis Rasmussen, *Peacemaking in the 21st Century: New Rules, New Roles, New Actors*, United States Institute of Peace Press, 1997, halaman 25.

³ *Ibid.*

struktural, sedangkan *negative peace* adalah keadaan ketika kekerasan yang terjadi secara langsung sudah tidak ada lagi.⁴

Konflik Darfur yang berlangsung hingga saat ini pada awalnya merupakan *intrastate conflict* yang terjadi antar dua etnis penduduk di wilayah Darfur, dimana etnis Arab mayoritas berseteru dengan etnis minoritas Afrika. Warga etnis Afrika sebagai penduduk asli Darfur seharusnya memiliki lebih banyak peranan di tatanan pemerintahan dan masyarakat. Namun pada kenyataannya etnis Arab menguasai hampir sebagian besar kursi pemerintahan dan perdagangan, menyebabkan adanya jurang ekonomi dan politik antara kedua etnis. Meskipun berupa *intrastate conflict*, angka korban jiwa yang ditimbulkan konflik etnis ini sangat tinggi dimana Coalition for International Justice memperkirakan jumlah korban di Darfur telah mencapai 400.000 orang sejak konflik tersebut dimulai.⁵ Pemerintah Sudan bahkan menyokong kegiatan konflik *Janjaweed* sehingga jumlah korban sebagian besar berasal dari kelompok oposisi SPLA yang merupakan gabungan dari kelompok-kelompok etnis penduduk yang lain dan pemerintah Chad.

Sejak awal terjadinya konflik, proses perdamaian dinilai akan sulit tercapai, hal ini diketahui dari masih adanya kontak senjata antara kelompok militan etnis Arab *Janjaweed* dengan *Sudan People's Liberation Army (SPLA)* bentukan etnis Afrika. Telah ada campur tangan dari PBB, yang menjalankan fungsi dan misinya sesuai pada yang terdapat di Piagam PBB, dengan menempatkan tim monitoring kemanusiaan dan perdamaian internasional. PBB menyebut kondisi di Sudan sebagai situasi darurat internasional dan meminta perhatian penuh dari negara-negara lain untuk melindungi warga sipil yang bertahan dari konflik.⁶ Tindakan untuk mengakhiri konflik pertama kali ditandai dengan penandatanganan Protokol Machakos 20 Juli 2002 oleh pemerintah Sudan dan pihak SPLA yang berisi tentang kesepakatan bagi kedua pihak untuk menghentikan segala bentuk aksi kekerasan, memutuskan bahwa rakyat Sudan selatan (mayoritas etnis Afrika) memiliki hak untuk menentukan nasibnya sendiri

⁴ Johan Galtung and Carl G. Jacobsen, *Searching for Peace: The Road to TRANSCEND*, Pluto Press: London, 2000.

⁵ http://www.cij.org/publications/New_Analysis_Claims_Darfur_Deaths_Near_400_000.pdf

⁶ <http://www.state.gov/p/af/rls/rm/82941.htm> diakses pada 14 November 2008

dan berkomitmen untuk mencapai resolusi bersama secara damai dan komprehensif.⁷

Wilayah Darfur sempat mengalami kondisi *negative peace* melalui bantuan dari *peace-support operation* dan *peacekeeping operation* yang dilakukan oleh PBB. Namun tindak kekerasan terhadap kaum sipil kembali muncul yang pertanda dilanggarnya kesepakatan antara kedua belah pihak untuk melakukan gencatan senjata. Kaum sipil Darfur yang dijadikan sasaran serangan Janjaweed dan SPLA menimbulkan permasalahan kemanusiaan tersendiri, dimana konflik yang berkepanjangan tersebut membuat banyak rakyat Darfur yang kehilangan tempat tinggal dan menjadi pengungsi ke berbagai wilayah termasuk negara tetangga Sudan.

Mengingat kembali perspektif dalam hubungan internasional mengalami banyak perubahan sejak berakhirnya Perang Dingin, isu perdamaian tidak lagi menjadi isu yang mengada-ada. Semakin berkembangnya pembahasan tentang perdamaian, peranan organisasi internasional yang bertindak sebagai pihak ketiga untuk membantu suatu aktor (negara) dalam menyelesaikan konflik yang dialami. Pada konflik Sudan, pihak ketiga yang terlibat secara langsung dalam usaha mewujudkan perdamaian bagi Darfur adalah PBB dan Uni Afrika.

Uni Afrika memiliki posisi sebagai organisasi regional yang beranggotakan negara-negara di benua Afrika. Bentuk intervensi yang dilakukan oleh Uni Afrika berupa *peacekeeping operation* yang dilakukan melalui AMIS. Dengan beranggotakan negara-negara Afrika dan dianggap lebih mengenali karakteristik konflik etnis yang memang sering terjadi di benua tersebut, Uni Afrika diharapkan dapat mengakhiri konflik Darfur serta menemukan solusi ataupun resolusi yang mampu meredam potensi terjadinya konflik kembali diantara SPLA dengan Janjaweed.

PBB dan Dewan Keamanannya, sebagai pihak ketiga, mempunyai tiga cara dalam mengatasi konflik yang sedang terjadi: *preventive diplomacy*, *peacemaking* dan *peacekeeping*⁸, dan untuk melakukan ketiga cara tersebut PBB harus melakukan intervensi terhadap negara yang mengalami konflik baik secara diplomatik, militer ataupun ekonomi. Untuk intervensi kepada negara berkonflik

⁷ www.reliefweb.int/rw/...nsf/...sud.../sud-sud-09janPart%20II.pdf diakses pada 15 Oktober 2009 pada 7:33.

⁸ Boutros-Ghali, Boutros, *An Agenda for Peace*, 1992, halaman 201.

PBB melimpahkan kekuasaannya kepada Dewan Keamanan PBB untuk bertindak sesuai dengan situasi yang ada. Intervensi melalui kekuatan militer biasanya berupa: pengiriman pasukan dan bantuan intelijen, sedangkan intervensi dari segi ekonomi bisa berupa embargo atau pembatalan dana bantuan.⁹ Seperti yang tercantum dalam Chapter VII Piagam PBB tentang adanya ancaman terhadap perdamaian, dimana pada Article 39 dijelaskan bahwa DK PBB berhak untuk menentukan apabila telah terjadi ancaman terhadap perdamaian serta dapat membuat rekomendasi atau memutuskan tindakan apa yang akan diambil untuk menjaga dan menstabilkan perdamaian dan keamanan internasional.¹⁰

Resolusi 1554 yang dikeluarkan DK PBB pada 30 Juli 2004 lebih menekankan pada pentingnya peranan pemerintah Sudan untuk membangun situasi kondusif bagi kedua pihak yang bertikai dengan cara menepati janji untuk melucuti persenjataan Janjaweed serta mematuhi Protokol Machakos yang telah disetujui. Pada resolusi ini belum ada mandat untuk menempatkan pasukan perdamaian oleh DK PBB di Darfur, hanya sebatas tim monitoring berkaitan dengan banyaknya pelanggaran HAM yang terjadi dan DK PBB menyambut baik kepemimpinan Uni Afrika dalam usahanya untuk membantu penghentian konflik. Namun kesemuanya itu tidak menurunkan intensitas serangan konflik yang terjadi, bahkan tim monitoring yang dikirim DK PBB ikut menjadi korban dari konflik antara SPLA dan Janjaweed tersebut.

Pada 18 September 2004, DK PBB menyerahkan Resolusi 1564 untuk mengakhiri konflik Darfur di Sudan. Resolusi tersebut ditandatangani pada Mei 2006 oleh kelompok oposisi, yang diwakili oleh Minni Minnawi dari SPLA, dan pemerintah Sudan. Dimana melalui resolusi tersebut DK PBB melalui Sekjen PBB Kofi Annan dan pemerintah Amerika Serikat mendesak pemerintah Sudan untuk segera menyelesaikan konflik antar etnisnya tersebut karena krisis kemanusiaan di Darfur memburuk akibat sulitnya bantuan kemanusiaan masuk ke wilayah yang sedang mengalami konflik tersebut. Pada resolusi 1564 ini DK PBB juga belum mencantumkan pemberian mandat kepada pasukan perdamaian PBB untuk menekan serangan-serangan yang terjadi di Darfur, di sisi lain pemerintah

⁹ Dixon, William J., *Third-party Techniques for Preventing Conflict Escalation and Promoting Peaceful Settlement*, International Organization vol. 50 no. 4, 1996, p: 653.

¹⁰ <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml> diakses pada 16 Oktober 2009.

Sudan juga kurang serius untuk mengakhiri konflik antara SPLA dan Janjaweed terus melakukan serangan-serangan. Akibatnya kaum sipil tetap banyak menjadi korban dan krisis kemanusiaan terus terjadi. Perjanjian damai N'djamena dan Protokol Abuja yang telah ditandatangani dinilai tidak serius dijalankan dan memberikan efek negatif terhadap bantuan kemanusiaan yang ada, atas hal ini pemerintah Sudan dianggap gagal dalam menjalankan keputusan DK PBB untuk melucuti persenjataan Janjaweed dan menghukum para pemimpinnya yang telah melakukan banyak pelanggaran HAM. Berdasarkan pada resolusi 1591 tahun 2005, DK PBB menilai bahwa tidak akan ada penyelesaian secara militer untuk konflik Darfur dan akan terus mendorong pemerintah Sudan dan SPLA untuk melanjutkan pembicaraan perdamaian. Peranan dalam menempatkan pasukan internasional lebih diserahkan kepada Uni Afrika dalam misi yang didukung oleh DK PBB yaitu *African Union Mission (AMIS)*.

Pada tanggal 5 Mei 2006, Pemerintah Sudan dan dua kelompok etnis bersenjata yang bertikai di Darfur mengadakan perundingan di ibukota Nigeria, Abuja dan menghasilkan perjanjian damai yang kemudian disebut “Darfur Peace Agreement”. Isi yang terdapat dalam perjanjian damai tersebut antara lain: mengutuk semua tindak kekerasan terhadap kaum sipil dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia; menyebutkan bahwa Pemerintah Sudan, SPLA dan Janjaweed diharuskan untuk mematuhi hukum humaniter internasional, hukum internasional dan resolusi Dewan Keamanan PBB; tiap pihak setuju dengan adanya pembagian kekuasaan dan kesejahteraan serta mendukung gencatan senjata antara SPLA dan Janjaweed.¹¹

Pada 31 Agustus 2006, DK PBB mengeluarkan resolusi baru yang menyatakan pengiriman UN peacekeeping personel tambahan di wilayah-wilayah konflik di Sudan. Baru melalui resolusi tersebut, Dewan Keamanan PBB memutuskan untuk memperkuat pasukan Uni Afrika dengan menambah jumlah personil sebanyak 17.300 orang¹² serta menyebutkan pentingnya usaha AMIS dalam mengimplementasikan *Darfur Peace Agreement*. DK PBB kembali mendorong pemerintah kedua negara untuk segera mentaati perjanjian tersebut

¹¹ allafrica.com/peaceafrica/resources/view/00010926.pdf diakses pada tanggal 15 Oktober 2009 pada 7:03.

¹² <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/484/64/PDF/N0648464.pdf?OpenElement>, diakses pada 16 September 2008.

yang berisi tentang pemulihan kembali hubungan diplomatik kedua negara agar proses perdamaian dan stabilitas regional dapat tercapai.

Pada 31 Juli 2007, melalui Resolusi 1769, Dewan Keamanan PBB dan Uni Afrika sepakat untuk membentuk UNAMID (*United Nations African Union Mission in Darfur*) sebagai bagian dari kampanye untuk perdamaian untuk dilaksanakan di Darfur dan tetap menunjuk Uni Afrika sebagai organisasi terdepan dalam operasi tersebut.

Walaupun telah ada campur tangan dari DK PBB dalam proses mewujudkan perdamaian, konflik Darfur tetap terjadi. Penempatan pasukan perdamaian PBB pun memiliki peranan yang terbatas dalam mengendalikan kekerasan yang terjadi di Sudan. Hal ini dipengaruhi oleh resolusi-resolusi yang dikeluarkan oleh DK PBB yang memuat tugas dan wewenang pasukan perdamaian hanya sebatas masalah pengungsi dan pelanggaran HAM, tanpa adanya pemberian wewenang untuk bertindak tegas terhadap para pelaku konflik di Darfur. Tekanan yang diberikan oleh PBB dan Uni Afrika juga kurang ditanggapi oleh pihak pemerintah Sudan, Presiden Sudan Omar El-Bashir dinilai tidak serius untuk menyudahi konflik di Darfur dan membiarkan kekerasan terhadap kemanusiaan dan HAM terus terjadi.¹³

Usaha operasi perdamaian gabungan antara PBB dengan Uni Afrika pun belum dapat untuk mengakhiri konflik etnis tersebut. UNAMID telah diberikan mandat untuk dapat berfungsi sebagai *wider peacekeeping* yang memiliki tujuan utama untuk berusaha menjadikan situasi Darfur memungkinkan agar *Comprehensive Peace Agreement* dapat diimplementasikan oleh pemerintah Sudan dan kelompok oposisinya.

Usaha-usaha untuk mewujudkan perdamaian di Darfur oleh PBB melalui pengiriman pasukan-pasukan perdamaian kedalam beberapa peacekeeping operation secara berkelanjutan terus dilakukan, akan tetapi konflik sipil yang dilatarbelakangi oleh perbedaan etnis tersebut terus terjadi. Hal ini terlihat dari terus terjadinya serangan-serangan yang dilakukan oleh kelompok Janjaweed dan kelompok oposisi SPLA terhadap rakyat di wilayah Darfur, penambahan pasukan perdamaian serta bergantinya mandat-mandat yang dibebankan kepada

¹³ <http://www.reuters.com/article/topNews/idUSL1417202620080714>, diakses pada 16 Juli 2008.

peacekeeping operation yang dijalankan. Hingga pada akhir tahun 2008 konflik Darfur masih belum dapat dihentikan. Bahkan DK PBB telah memperpanjang mandat UNAMID di Darfur sepanjang 12 bulan hingga tahun 2009 melalui Resolusi 1828 tahun 2008, sebagai bukti bahwa PBB belum mampu untuk menghentikan konflik.

I.2 Perumusan Masalah

Meskipun peacekeeping operation yang dilakukan PBB telah berjalan sejak tahun 2004, namun perdamaian di Darfur tetap sulit untuk diwujudkan. Peacekeeping operation untuk menekan pihak-pihak yang bertikai disertai pula dengan adanya usaha mediasi antara pemerintah Sudan dan Chad yang dianggap telah mendanai kegiatan kelompok pemberontak etnis Afrika, yang dijembatani oleh PBB berlangsung dengan baik tapi tidak berjalan dengan baik meskipun langkah-langkah yang dilakukan oleh DK PBB sesuai dengan pasal 33 ayat 1 piagam PBB: *“the parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.”*

Dikeluarkannya resolusi-resolusi DK PBB untuk mendukung proses perdamaian, pembentukan dan penempatan pasukan perdamaian gabungan PBB dan Uni Afrika (UNAMID) di wilayah-wilayah konflik serta tekanan yang diberikan kepada pemerintah Sudan tidak juga berhasil dalam membawa stabilitas di Darfur yang memungkinkan adanya situasi yang kondusif bagi terciptanya perdamaian di Sudan secara keseluruhan.

Hal ini yang membuat penulis ingin meneliti lebih jauh kendala-kendala apa saja yang ditemui pada peacekeeping operation PBB di konflik Darfur.

I.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menelaah dan memperoleh pemahaman mengenai intervensi PBB dalam *peacekeeping operation*nya pada konflik Darfur selama tahun 2004 - 2008. Diharapkan penelitian ini dapat

memberikan pemahaman mengenai langkah-langkah *peacekeeping operation* yang diambil oleh PBB sebagai pihak ketiga dalam proses penyelesaian Konflik Darfur serta dapat mengetahui kendala-kendala apa saja yang ditemui dan menghambat jalannya *peacekeeping operation* PBB di konflik Darfur.

I.4 Manfaat Penelitian

Penulis berharap penelitian ini akan berguna bagi baik kalangan akademis atau umum. Adapun signifikansi bagi akademisi adalah penelitian ini dapat memberikan pemahaman lebih mendalam mengenai intervensi PBB dalam usahanya untuk mengakhiri konflik Darfur, tindakan-tindakan yang diambil serta hal-hal yang menghambat keberhasilan intervensi PBB dan Dewan Keamanan di Darfur.

Sedangkan bagi kalangan umum, diharapkan penelitian ini akan mampu menggambarkan keadaan di Darfur-Sudan selama konflik berlangsung dari tahun 2004 hingga 2008, serta menjelaskan proses terjadinya resolusi konflik dari PBB melalui tahapan historis.

I.5 Tinjauan Pustaka

Tesis ini menggunakan sumber-sumber yang berasal dari buku-buku dan jurnal akademis yang dijadikan sebagai sumber rujukan. Yang pertama diambil dari tulisan Alex J. Bellamy, Paul Williams dan Stuart Griffin mengenai pembagian jenis-jenis *peacekeeping* ke dalam paham Westphalian dan post-Westphalian yang dapat diidentifikasi dari berbagai *peacekeeping operation* yang dilakukan oleh PBB. Pada konflik Darfur, operasi perdamaian yang dilakukan oleh PBB mengarah kepada jenis *wider peacekeeping*. Pada awal terlibatnya PBB sebagai pelaku intervensi pihak ketiga, *peacekeeping* yang dilakukan lebih mengarah kepada *traditional peacekeeping* dan kemudian Uni Afrika turut melakukan intervensi melalui PKO. Sebagai bahan literatur, penulis menjadikan kasus Sierra Leone sebagai implementasi dari *peacekeeping operation* PBB yang berhasil dilakukan. Dimana pada kasus tersebut, PBB juga melakukan *wider peacekeeping* dan mendapatkan progres perwujudan perdamaian yang lambat. Inggris kemudian turut melakukan intervensi terhadap konflik di Sierra Leone

karena didorong oleh kepentingan nasionalnya sendiri. PKO yang dilakukan Inggris bersifat independen dan terlepas sama sekali dari mandat PBB, namun kedua aktor intervensi tersebut saling bekerjasama untuk mengakhiri konflik tersebut.

Literatur lain yang akan digunakan memuat pembahasan faktor-faktor yang mendukung keberhasilan suatu intervensi oleh Patrick M. Regan. Dimana akan dijelaskan lebih lanjut beberapa hal yang dapat berkaitan langsung dengan kelangsungan berjalannya suatu operasi perdamaian PBB di wilayah berkonflik. Sedangkan untuk membahas faktor-faktor yang dapat mempengaruhi tetap berjalan serta keberhasilan suatu *peacekeeping operation* penulis memakai literatur dari *United Nations Peacekeeping*, dan *The Brahimi Report* sebagai acuan untuk saran didalam tesis ini.

Sebagai gambaran umum mengenai hambatan-hambatan yang dihadapi oleh *peacekeeping operation* PBB di Darfur, digunakan literatur oleh Jaïr van der Lijn dalam artikelnya *Success and Failure of UN Peacekeeping Operations: UNMIS in Sudan*. Secara keseluruhan faktor-faktor yang mempengaruhi suatu operasi perdamaian dapat berjalan dengan baik atau tidak antara lain:

- 1) Pihak-pihak yang berseteru mau untuk bekerjasama dengan baik terhadap proses implementasi *peacekeeping operation* yang dijalankan. Agar pihak-pihak yang bertikai tersebut bersedia untuk bekerjasama, terlebih dahulu mereka harus diyakini bahwa perdamaian adalah cara yang baik untuk mengakhiri konflik. Namun apabila salah satu pihak berpikiran untuk memulai konflik kembali segera setelah PBB meninggalkan wilayah tersebut, maka hasil yang diharapkan tidak akan berlangsung lama.
- 2) Operasi perdamaian yang dijalankan haruslah mampu mencakup dan menjamin keamanan bagi pihak-pihak yang terlibat konflik. Sejak awal pelaksanaannya, suatu operasi perdamaian tidak pernah terlepas dari ancaman. Walaupun pihak-pihak yang bertikai telah dapat melihat perdamaian sebagai jalan alternatif untuk menengahi pertentangan dua kepentingan sekaligus untuk mengakhiri segala bentuk kekerasan yang telah terjadi, jalan yang harus ditempuh oleh suatu operasi perdamaian agar perdamaian yang dimaksud dapat tercapai tidaklah mudah. Lamanya

konflik yang terjadi telah membuat masing-masing pihak memiliki persepsi tersendiri mengenai satu sama lain, bahwa kelompok satu tidak dapat dipercayai oleh kelompok yang lain serta masing-masing kelompok harus membangun keamanannya sendiri sebagai jawaban balasan atas keamanan yang dimiliki oleh kelompok lainnya. Agar siklus pembentukan persepsi yang terbentuk di masing-masing pihak yang berseteru ini berhenti, dan agar memungkinkan dapat dilakukannya pelucutan senjata dan demobilisasi, operasi perdamaian yang dilakukan harus mampu memberikan rasa aman kepada semua pihak melalui sumber-sumber alternatif. Pihak-pihak yang berseteru akan percaya bahwa keamanan mereka terjamin dan turut mendukung proses gencatan senjata apabila mereka melihat proses tersebut dilakukan dan diawasi oleh kekuatan yang besar, tepercaya, terlatih, memiliki peralatan lengkap serta diberikan mandat yang tepat.

- 3) Operasi perdamaian yang dilakukan juga turut memperhatikan sebab terjadinya konflik. Suatu operasi perdamaian sangat berkemungkinan untuk mencapai kondisi yang disebut oleh Johan Galtung dengan *negative peace*, yaitu kondisi dimana kekerasan langsung telah berhenti, akan tetapi apabila operasi perdamaian yang dilakukan tidak berusaha untuk mencari tahu apa-apa saja yang menyebabkan terjadinya konflik maka *negative peace* yang telah tercapai tidak akan berlangsung lama. Dan apabila suatu operasi perdamaian telah memberikan perhatian terhadap penyebab konflik hanya secara sebagian, tidak secara menyeluruh, maka akan ada kemungkinan konflik akan berlanjut dengan tingkat kekerasan lebih tinggi. Secara singkat dapat disimpulkan bahwa ketidakpedulian suatu negara terhadap rakyatnya, tidak adanya pemerintahan yang baik, serta kurangnya kapabilitas legitimasi negara dan pemerintahannya merupakan sebab-sebab paling dasar yang menyebabkan suatu konflik terjadi.
- 4) Peacekeeping operation yang dijalankan dibantu oleh aktor-aktor dan kelompok/organisasi lain dari ruang lingkup di luar konflik. Tidak dapat disangkal bahwa dukungan yang diberikan oleh Dewan Keamanan terhadap operasi dan pasukan perdamaian sangat penting, karena melalui

merekalah suatu resolusi ataupun mandat yang telah diputuskan serta dibebankan kepada pasukan perdamaian, dapat dijalankan dengan baik dan benar. Dewan Keamanan jugalah yang memiliki kemampuan untuk mendorong dan menekankan kepada pasukan pelaku operasi perdamaian untuk segera mencapai hal-hal yang diinginkan melalui mandat yang diberikan. Akan tetapi, bantuan yang diberikan oleh negara-negara tetangga dari negara yang mengalami konflik juga penting, karena biasanya salah satu negara tetangga turut mendukung salah satu pihak yang bertikai, dan proses implementasi dari suatu kebijakan didalam suatu operasi perdamaian memerlukan bantuan dari negara-negara tetangga tersebut.

- 5) Operasi perdamaian yang berlangsung ditempatkan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan di saat yang tepat. Pada saat yang tepat, suatu operasi perdamaian dapat bersifat akomodatif dan membantu penurunan konflik secara keseluruhan. Jika konflik yang terjadi belum 'matang' dan operasi perdamaian, yang bertugas untuk memantau proses gencatan senjata yang akan dilakukan oleh pihak-pihak yang berseteru, telah dijalankan di konflik tersebut justru akan membatasi ruang gerak dan peranan dari operasi perdamaian itu sendiri. Pengiriman pasukan perdamaian yang tidak tepat waktu pun sangat berpengaruh pada keseluruhan operasi perdamaian yang dijalankan, karena kondisi yang tadinya telah stabil dapat berubah menjadi tidak stabil kembali sebagai akibat dari absennya penjagaan pasukan perdamaian. Karena itu jarak waktu dari sejak penandatanganan persetujuan hingga penempatan pasukan perdamaian harus pada titik minimum agar dapat mempertahankan situasi yang kondusif bagi perwujudan perdamaian.
- 6) Operasi perdamaian diimplementasikan oleh pihak yang kompeten, yang berada di bawah kepemimpinan yang kompeten pula melalui struktur perintah yang jelas. Kepemimpinan berperan sangat penting dalam menjalankan peranan mediasi selama operasi perdamaian berlangsung. Para personel yang kompeten dan berkapabilitas dalam bidangnya juga tidak kalah penting karena merekalah 'alat' dasar dalam mendorong suatu

kebijakan yang dibawa oleh operasi perdamaian tersebut. Sedangkan struktur perintah yang jelas diperlukan apabila situasi telah mencapai krisis dan dibutuhkan dalam proses pengambilan keputusan yang berhubungan dengan hal-hal perwujudan perdamaian di wilayah konflik terjadi.

- 7) Peacekeeping operation yang dijalankan merupakan bagian dari pendekatan untuk perdamaian yang berlangsung dalam jangka panjang. Hal penting yang diperlukan agar suatu operasi perdamaian dapat berkontribusi dalam pencapaian *negative peace* dan dapat mengidentifikasi penyebab terjadinya konflik adalah waktu. Peacekeeping operation tidak dapat ada secara tiba-tiba, karena sebagian besar proses perwujudan perdamaian bergantung pada operasi tersebut, namun seringkali tidak dapat diselesaikan berdasarkan periode waktu yang telah ditentukan (dalam mandat) sehingga harus dilanjutkan melalui pendekatan lain dengan cakupan yang lebih luas. Kesemuanya itu diperlukan agar dapat lebih memastikan bahwa perdamaian di wilayah berkonflik akan berjalan lama dan tidak terkesan bahwa operasi perdamaian yang dijalankan hanya berlaku sementara.
- 8) Hal-hal yang menjadi tujuan dari dijalankannya suatu peacekeeping operation, menyangkut tentang kebijakan terhadap pihak-pihak berkonflik ataupun konflik itu sendiri, haruslah diatur didalam operasi itu sendiri. Ada dua poin penting mengapa hal ini menjadi perhatian. Pertama, berbagai proses implementasi kebijakan atau mandat seringkali dipercepat agar dapat sesuai dengan waktu yang telah ditentukan dan agar dapat segera dilanjutkan dengan proses implementasi yang lain. Kedua, dua proses implementasi yang dijalankan gagal untuk saling mendukung dan membutuhkan terlalu banyak waktu dalam menyambung antara proses satu dengan yang lain. Hal ini dapat terjadi apabila operasi perdamaian yang dilakukan berdampingan dengan misi yang dijalankan oleh organisasi lain di wilayah konflik yang sama. Kurangnya koordinasi antar sesama pengusung ide perdamaian di wilayah konflik dapat berakibat pada buruknya kontribusi yang diberikan kepada proses perdamaian. Begitu

juga jika operasi perdamaian yang dilakukan tidak saling membantu dengan organisasi lain, misi-misi yang mereka jalankan dapat bersifat saling merugikan satu sama lain.

- 9) Peacekeeping operation yang dijalankan menuju kepada 'sesuatu'. Operasi perdamaian yang dilakukan perlu untuk ditujukan kepada suatu entitas tertentu sejak awal hingga akhir pelaksanaannya. Pihak-pihak yang bersangkutan di dalam konflik perlu dibebaskan dalam pengambilan keputusan yang menyangkut bersama, karena itulah inti dari suatu operasi perdamaian. Yaitu untuk menekan kekerasan suatu konflik agar perdamaian dapat terwujud bagi pihak-pihak yang berseteru supaya pihak-pihak tersebut dapat menentukan langkah apa yang dapat mereka ambil untuk memulihkan keadaan diantara mereka. Dan agar masyarakat negara yang mengalami konflik merasa mereka turut memiliki peranan dalam menentukan arah perbaikan yang akan dituju.

Digunakan juga bahan literatur lain yang membahas mengenai PKO PBB. Menurut buku *United Nations Peacekeeping*, ada beberapa isu penting yang dihadapi oleh peacekeeping operation PBB, yaitu:

- Kebutuhan akan personel untuk operasi perdamaian. Menemukan pasukan kompeten yang akan digunakan untuk menjalankan mandat-mandat operasi perdamaian dapat menjadi hal yang sulit. Para personel yang tergabung didalam suatu peacekeeping operation haruslah memiliki kapabilitas didalam bidang hukum, administrasi sipil, pengembangan ekonomi dan berbagai bidang khusus lainnya. Selain itu personel pasukan perdamaian juga harus memiliki kemampuan didalam persenjataan dan strategi, serta pengetahuan tentang wilayah konflik yang akan dituju. Hal-hal seperti ini menjadi pertimbangan utama PBB dalam mencari pasukan untuk peacekeeping operationnya.
- Adanya urgensi untuk membangun kembali pemerintah nasional beserta pelayanan masyarakatnya. Restrukturisasi badan-badan pemerintahan yang berhubungan langsung dengan kebutuhan masyarakat; seperti pengadilan hukum, badan administrasi sipil dan sarana-prasana umum; dapat membantu percepatan pemulihan keadaan paska-konflik.

- Hukum dan peraturan. PBB telah memasukkan hukum sebagai bagian yang krusial dalam perencanaan suatu operasi perdamaian dan berkaitan dengan kapasitas suatu PKO dalam mendukung misi-misi yang dijalankan oleh personel polisi, aparat hukum di *peacekeeping operation* yang berlangsung.
- Restorasi demokrasi. Beberapa PKO PBB dilengkapi dengan mandat untuk menyelenggarakan pemilihan umum. Pemilihan umum bukanlah jalan keluar untuk menghentikan konflik secara permanen, tapi dapat menjadi suatu titik balik bagi suatu negara yang mengalami konflik bahwa PBB telah berhasil membawa pihak-pihak yang bertikai kepada kata sepakat untuk bersama-sama membangun kembali demokrasi negaranya. Dengan demikian, kepercayaan masyarakat negara tersebut telah terbangun kepada para pasukan perdamaian.
- Keamanan. Operasi perdamaian bertugas untuk menjaga keamanan wilayah berkonflik agar konflik tersebut tidak meningkat ataupun meluas, serta untuk menjaga kaum sipil korban perang di zona-zona netral. PBB pun memiliki kewajiban untuk menjamin keamanan pasukannya yang terlibat dalam setiap operasi perdamaian.
- Tindakan yang aktif. Dalam merespon suatu konflik, PBB harus bersikap aktif dalam menentukan langkah-langkah yang akan diambil. Respon PBB yang tanggap dan mampu bertindak secara cepat dan tepat akan sangat membantu bagi suatu konflik untuk tidak bertambah besar dan meluas. Sehingga kondisi kondusif bagi perwujudan perdamaian dapat segera tercapai.

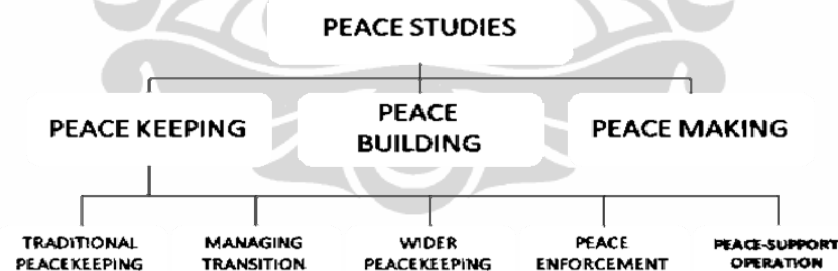
Dalam membahas kendala-kendala yang dihadapi *peacekeeping operation* PBB dalam konflik Darfur, akan diambil poin-poin yang berhubungan dengan kasus tersebut, yaitu: kesediaan pihak yang mengalami konflik untuk di-intervensi (Sudan), mandat-mandat dari Dewan Keamanan PBB yang menjadi alur jalannya operasi perdamaian di Darfur serta masalah keterbatasan sumber daya, *manpower* dan *funding* bagi PKO itu sendiri.

I.6 Kerangka Teori

Tinjauan pustaka mengenai konsep yang dipakai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Peacekeeping dalam paham Westphalian yaitu geraknya terbatas hanya untuk menjamin adanya kesepakatan damai dalam suatu konflik dan mengatur hubungan antar negara. Tetap mendukung otonomi dan sovereignty. Paham post-Westphalian lebih menekankan pada pencapaian kata perdamaian melalui cara-cara demokratis-liberal dan meluasnya bidang cakupan yang dimiliki oleh suatu tindakan peacekeeping.¹⁴

Konsep kedua yaitu pemahaman Bellamy dan Griffin tentang wider peacekeeping yang merupakan perpanjangan dan perluasan dari misi traditional peacekeeping, mengikutsertakan tujuan-tujuan lain seperti humanitarian. Konsep mengenai peace-support operation juga akan digunakan untuk membantu membahas permasalahan konflik Darfur, dimana Bellamy memberikan pengertian bahwa peace-support operation merupakan operasi yang terbentuk dari perluasan dan penggabungan semua jenis tindakan peacekeeping PBB, dan memiliki kemampuan militer yang digabungkan dengan kapabilitas lainnya di berbagai bidang sipil.¹⁵



Konsep ketiga adalah intervensi pihak ketiga yang dikemukakan oleh Regan, Intervensi yang berhasil turut ditentukan oleh faktor-faktor seperti: karakteristik intervensi yang dilakukan, karakteristik konflik yang terjadi, serta pihak yang melakukan intervensi. Lebih lanjut lagi, Regan membahas tiga karakteristik tambahan yang dapat menambah probabilitas keberhasilan dari suatu intervensi, yaitu: 1) intervensi yang dilakukan bersifat netral dengan 2) otoritas

¹⁴ Bellamy, Alex J., Paul Williams, Stuart Griffin, *Understanding Peacekeeping*, 2004.

¹⁵ *Ibid.*

pihak-pihak yang bertikai, 3) strategi intervensi yang akan dilakukan jelas dengan kepentingan dari negara yang mengalami konflik mendapatkan tempat penting dalam proses pembuatan kebijakan.¹⁶

Pembagian ‘perang lama’ dan ‘perang baru’ menurut Mary Kaldor yang meliputi karakteristik seperti: penyebab terjadinya perang, meluasnya konflik hingga menimbulkan isu kemanusiaan, cakupan wilayah serta kemampuan yang dimiliki oleh pihak-pihak yang bertikai. Konsep mengenai ‘*new wars*’ ini dapat dihubungkan dengan konflik Darfur untuk membahas karakteristik yang dimiliki oleh konflik etnis tersebut. Pembahasan mengenai sejarah PKO PBB dan hal-hal yang meliputi perkembangannya serta karakteristik dari suatu *peacekeeping operation* akan dapat memberikan gambaran keterbatasan ruang gerak suatu PKO.

Mengenai faktor-faktor yang berkenaan dengan jalannya suatu operasi perdamaian digunakan pembahasan dari buku pedoman PBB mengenai *peacekeeping* yang memuat mengenai mandat yang diberikan, ketersediaan sumber daya manusia bagi kekuatan pasukan, dana untuk pelaksanaan operasi, dukungan dan keterlibatan komunitas internasional hingga ke sikap aktif dari PBB sendiri sebagai organisasi internasional yang mengotorisasi operasi-operasi perdamaian yang ada.

Konsep awal PKO adalah *collective security*. Satu negara dapat memberikan pengaruh dan mengarahkan negara-negara lain dalam penanganan suatu konflik yang berdampak pada kawasan dan isu kemanusiaan.¹⁷ PKO bisa berjalan secara efektif, namun tidak jarang juga mengalami banyak hambatan yang berujung pada lambatnya progres penanganan konflik. Merujuk pada hal tersebut kita dapat melihat sebuah contoh kasus PKO yang dapat dikatakan efektif dan cukup berhasil yaitu pada penanganan konflik di Sierra Leone sebagai gambaran *peacekeeping operation* yang berhasil dilakukan.

Pada konflik yang terjadi di Siera Loene, Inggris menunjukkan intervensinya pada konflik di negara ini dimana Inggris mendukung pemerintah Siera Loene dan operasi UNAMSIL bentukan PBB yang keadaannya terdesak.

¹⁶ Regan, Patrick M., *Civil Wars and Foreign Powers: Outside Intervention in Intrastate Conflict*, Michigan Press, 2002.

¹⁷ Bellamy, Alex J., Paul Williams, Stuart Griffin, *Understanding Peacekeeping*, 2004, hlm. 34

Inggris mampu menggabungkan kekuatan banyak negara untuk dapat menstabilkan situasi di Sierra Leone.

Hubungan diplomatik antara Inggris dan Siera Loene telah dihapuskan sejak awal terjadinya konflik pada tahun 1991. Namun pada kenyataannya setelah penarikan pasukan ECOMOG dan kedatangan UNAMSIL, di awal Mei tahun 2000, Inggris meyebarkan pasukannya sebanyak kurang lebih 1.300 personel di wilayah Sierra Leone. Mereka bergerak secara independen melalui mandat mereka sendiri dan terlepas sama sekali dari peacekeeping operation PBB, namun pasukan Inggris tersebut tetap bekerjasama dengan UNAMSIL.¹⁸ Dalam jangka waktu 6 minggu, Inggris menarik sebagian besar pasukannya dan hanya meninggalkan sejumlah kontingen pasukan yang lebih kecil yaitu kurang lebih 200 pasukan.

Pada kasus Sierra Leone intervensi Inggris dapat diartikan sebagai pencampuran lima perintah atau kepentingan nasionalnya sendiri ditengah-tengah kepentingan internasional untuk menjaga stabilitas keamanan dan perdamaian. Lima kepentingan nasional Inggris di Sierra Leone yaitu adalah:

- untuk melindungi warga negara Inggris yang berada di Sierra Leone,
- mencegah semakin berkembangnya konflik hingga berpotensi untuk terjadinya krisis kemanusiaan,
- mempertahankan dan menjalankan kembali demokrasi,
- berbuat sesuai dengan prinsip kebijakan luar negeri,
- mendukung operasi perdamaian PBB.

Meskipun sebuah negara mampu memutuskan untuk bekerja sendiri atau memimpin, dalam hal ini Inggris melalui kebijakannya untuk melakukan intervensi, namun secara keseluruhan peacekeeping operation cenderung diatur dan dikoordinasi oleh organisasi internasional. PBB merupakan organisasi yang berperan sentral dalam tugas menjaga keamanan dan perwujudan perdamaian, walaupun bukan merupakan satu-satunya.

¹⁸ *Ibid.* hlm. 36

PBB mampu menciptakan stabilitas keamanan di wilayah Sierra Leone melalui kerjasama dan koordinasinya dengan Inggris. Tidak dipungkiri masuknya Inggris dengan konsep unilateral action mempermudah kerja PBB. Tanpa menghilangkan peran dari masing-masing pihak, Inggris dan PBB, mampu memadukan kekuatan dalam suatu peacekeeping operation, berusaha mencapai kepentingannya masing-masing tanpa mengesampingkan kebutuhan bersama akan perdamaian. Negara dominan seperti Inggris mampu memimpin dan menyediakan kontribusi material yang penting, dengan/tanpa otoritas dari PBB. Melaksanakan tugasnya dalam koridor organisasi regional atau aliansi, masing-masing pihak baik Inggris maupun PBB memiliki latar belakang kepentingan dengan kesatuan tujuan, mewujudkan perdamaian di wilayah konflik Sierra Leone.

Dalam kasus peacekeeping operation PBB di Sierra Leone, pasukan perdamaian PBB mendapatkan bantuan kekuatan pasukan dari Inggris yang turut bergabung dalam menciptakan perdamaian karena adanya kepentingan nasionalnya sendiri. Keberhasilan Inggris dalam membantu UNAMSIL untuk menjaga stabilitas dan mewujudkan perdamaian di Sierra Leone tidak terlepas dari kuatnya perekonomian Inggris yang berperan sebagai penyokong utama negara tersebut dalam turut menjalankan misi perdamaian. Terlebih lagi operasi yang dijalankan Inggris sama sekali terlepas dari operasi perdamaian beserta mandat-mandat yang diemban UNAMSIL.

I.7 Rumusan Hipotesa Penelitian

I.7.1 Asumsi

Titik tolak untuk menjawab permasalahan adalah dengan mengasumsikan bahwa misi-misi perdamaian yang dilakukan melalui intervensi pihak ketiga, terutama oleh DK PBB, tidak berhasil menjaga stabilitas dan menciptakan perdamaian karena para pasukan perdamaian tidak diberikan peranan serta wewenang secara menyeluruh di wilayah konflik, hal ini dipengaruhi oleh mandat yang sejak awal diberikan oleh DK PBB kepada pasukan perdamaian, yang secara langsung mencirikan jenis peacekeeping operation yang dilakukan. Pembiayaan untuk pelaksanaan peacekeeping operation juga turut mempengaruhi kelangsungan operasi perdamaian PBB di Darfur, kurangnya itikad baik dari

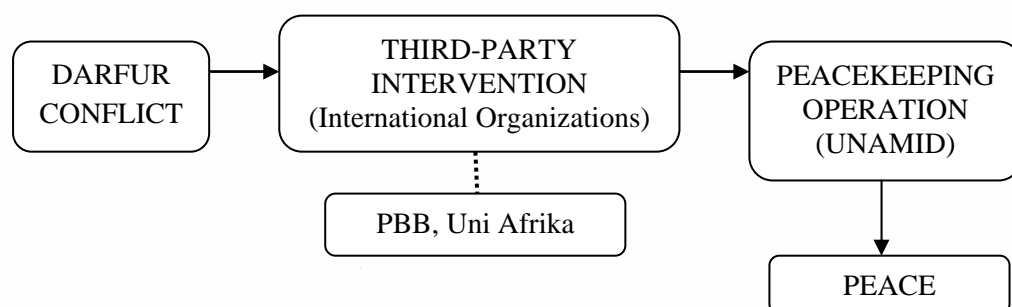
pemerintah Sudan untuk membantu pasukan PBB dalam menyudahi konflik Darfur. Besar-kecilnya dukungan dan kontribusi yang diberikan oleh organisasi lain, negara-negara anggota PBB maupun aktor lainnya, kesemuanya dapat mempengaruhi keberhasilan suatu PKO yang dilakukan sekaligus memberikan gambaran mengenai kendala-kendala yang dihadapi.

I.7.2 Hipotesa Penelitian

Keberhasilan peacekeeping operation PBB dalam konflik Darfur dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal, dimana faktor internal memuat hal-hal yang terdapat di dalam organisasi PBB sendiri, seperti ketepatan Dewan Keamanan dalam menyusun mandat yang akan diberikan kepada para pasukan perdamaian, ketersediaan sumber-sumber daya yang dapat membantu jalannya operasi perdamaian, dan kapabilitas para personel pasukan perdamaian yang terbentuk. Sedangkan faktor eksternal merupakan peranan komunitas internasional dalam membantu PBB, negara-negara anggota PBB dan negara-negara tetangga Sudan yang berfungsi sebagai kontributor penting dalam suatu operasi perdamaian, hingga ke sikap pemerintah Sudan dalam menghadapi konflik serta adanya intervensi pihak luar.

Berdasarkan hal tersebut tesis ini mengajukan hipotesis bahwa jika sikap pemerintah Sudan mendukung dan mandat dari DK PBB diperluas dari traditional peacekeeping ke wider-peacekeeping untuk situasi yang kondusif bagi penciptaan perdamaian didukung dengan sumber-sumber daya yang memadai dan penerapan strategi penyelesaian konflik yang tepat dari PBB, maka peacekeeping operation yang dilakukan oleh PBB tahun 2004 – 2008 akan dapat berhasil.

I.8 Model Analisa



Universitas Indonesia

Adanya intervensi pihak ketiga, dari PBB dan Uni Afrika, ke dalam konflik Darfur berupa operasi perdamaian gabungan dari kedua organisasi internasional tersebut yang disebut dengan UNAMID (*United Nations Hybrid Mission in Darfur*) dimana operasi tersebut dimaksudkan untuk menyelesaikan konflik dan mewujudkan perdamaian di Sudan.

Keterlibatan Uni Afrika merupakan keinginan organisasi regional tersebut untuk mengakhiri konflik etnis berkepanjangan yang melanda cakupan wilayahnya. Penempatan pasukan kedalam suatu peacekeeping operation bertujuan untuk menstabilkan keadaan Darfur serta mengawasi proses implementasi kesepakatan yang dilakukan. Sedangkan PBB, untuk tujuan yang sama dengan Uni Afrika, menjalankan operasi perdamaian dalam berbagai jenis operasi meliputi: *traditional peacekeeping*, *wider peacekeeping* serta *peace-support operation*.

I.9 Metodologi Penelitian

Metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah kajian pustaka berupa studi literatur dengan memilih data yang relevan untuk mendukung penelitian yang diambil dari buku referensi, artikel, jurnal, buku-buku ilmiah, internet, media massa dan majalah.

I.10 Sistematika Penulisan

BAB I : Pendahuluan yang akan menjelaskan latar belakang permasalahan, pokok permasalahan yang dipilih, kerangka pemikiran yang digunakan, model analisis yang dibuat, asumsi, hipotesis yang diambil sehubungan dengan permasalahan yang ada, metode penelitian, serta sistematika skripsi itu sendiri.

BAB II : Pada bab ini akan dijelaskan mengenai awal terjadinya konflik Darfur yang berkaitan dengan profil negara Sudan, serta membahas mengenai langkah-langkah yang diambil Dewan Keamanan PBB dalam menciptakan perdamaian di Sudan.

BAB III : Analisa terhadap konflik Darfur, peacekeeping operation yang dilakukan oleh PBB dan Uni Afrika serta faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan jalannya suatu operasi perdamaian.

BAB V : Penutup dan kesimpulan.

