

BAB II

PERKEMBANGAN KONFLIK DAN LANGKAH-LANGKAH PEACEKEEPING OPERATION DI DARFUR

II.1 Akar Permasalahan Konflik Darfur

Benua Afrika terdiri dari negara-negara yang hampir semuanya bekas jajahan kolonialisasi bangsa Eropa dan memiliki tingkat perekonomian yang rendah. Ketika negara-negara bekas kolonialisasi ini akhirnya memerdekakan diri dan membentuk pemerintahan sendiri masih mengundang banyak permasalahan dalam negeri mereka, baik itu berupa konflik antar negara ataupun konflik intra-negara. Konflik antar negara di benua Afrika biasanya terjadi karena masalah perbatasan atau *cross-border*, dimana satu negara akan berusaha mengakuisisi wilayah negara lain dengan menggunakan kekuatan militer yang dimilikinya (*by force*). Sedangkan konflik intra-negara cenderung mengarah ke perang saudara atau konflik etnis yang dilatarbelakangi oleh persaingan atau perbedaan SARA (suku, agama, dan ras).

Salah satu negara di Afrika yang cukup menyita perhatian dunia adalah Sudan. Negara tetangga Chad ini telah mengalami konflik etnis berkepanjangan dan cukup menyita perhatian dunia melalui konflik Darfur. Populasi penduduk Sudan merupakan populasi yang paling berbeda dengan negara-negara lain di benua Afrika. Hal ini dikarenakan adanya dua kebudayaan besar yaitu “Arab” dan orang Afrika berkulit hitam, dengan ratusan kelompok etnis, suku dan bahasa yang bergabung sehingga membuat persaingan politis semakin efektif. Perbedaan budaya berupa bahasa, agama, etnik tradisional dan gaya hidup dalam masyarakat Sudan menimbulkan masalah khusus bagi pemerintah pusat yang selalu berjuang menciptakan jati diri nasional, serta memuaskan kebutuhan rakyat di daerah yang terkadang berlawanan.

Perbedaan etnis yang mewarnai konflik di Sudan ini telah berakar panjang didalam tatanan masyarakat Darfur. Dahulu Sudan merupakan kumpulan kerajaan-kerajaan kecil yang merdeka sejak awal era Kristiani pada tahun 1820 hingga 1821, ketika Mesir menjajah dan menyatukan bagian utara negara tersebut.

Kerajaan Kush di utara sebelumnya merupakan kerajaan terpisah beribukotakan Napatan. Kerajaan ini kaya akan emas dan sistem pertaniannya ditopang oleh aliran sungai nil. Kerajaan Kush dijajah Mesir pada tahun 736-657 SM, kemudian dihancurkan oleh kekaisaran Axumite dari Ethiopia sekitar tahun 350 SM. Setelah itu muncullah dua kerajaan pengganti, yaitu kerajaan Maqurra di Sudan Utara yang beribukotakan Dongola Tua dan kerajaan Alwa di bagian tengah Sudan beribukotakan Soba.

Kerajaan Maqurra runruh pada abad 15 oleh persekutuan orang Arab dan Mesir, sementara kerajaan Alwa juga diruntuhkan pada awal abad 17 oleh aliansi orang-orang Arab. Sedangkan Sudan selatan merupakan daerah suku-suku yang terpecah dan sering menjadi sasaran serangan para budak perompak sampai abad ke 20. Pada tahun 1881, seorang pemimpin keagamaan bernama Muhammad ibn Abdalla menyebut dirinya sebagai “Mahdi” atau “orang yang diharapkan”, dan memulai perang salib untuk menyatukan suku-suku di Sudan barat dan tengah. Dengan mengambil keuntungan dari hasil eksploitasi dan kekacauan administrasi pemerintahan Ottoman (Mesir), Mahdi memimpin sebuah pemberontakan nasionalis yang memuncak saat jatuhnya Khartoum pada tahun 1885.

Stabilitas negara hasil perebutan Mahdi tetap bertahan hingga datangnya koloni Inggris dan menguasai wilayah Darfur dibawah kepemimpinan Jendral Horatio Herbert Kitchener tahun 1898. Pemerintahan Inggris membawa sistem pemerintahan modern, melaksanakan perbaikan hukum dan tata tertib, menekan angka perbudakan, dan menjaga stabilitas ekonomi Sudan. Koloni Inggris bahkan memberikan hak otonomi bagi Darfur untuk menjalankan pemerintahan mereka sendiri.

Masa transisi menuju kemerdekaan dimulai dengan pelantikan parlemen pertama pada tahun 1954. Atas persetujuan pemerintahan Inggris dan Mesir, Sudan memperoleh kemerdekaannya pada 1 Januari 1956 di bawah konstitusi sementara. Namun, konstitusi ini sama sekali tidak menyelesaikan dua masalah penting bagi pemimpin daerah selatan, yaitu sekulerisasi negara dan negara kesatuan atau federal.

Sejak merdeka, konflik di Sudan menjadi berlarut-larut dan mengakar semakin dalam pada perbedaan kebudayaan dan keagamaan sehingga

memperlambat kemajuan politik dan ekonomi. Akar konflik yang dilatarbelakangi oleh perbedaan kultur di masyarakat Sudan jugalah yang membagi wilayah-wilayah pinggir sungai yang kaya akan sumber daya alam untuk dihuni oleh kaum etnis Arab dan menggeser kaum etnis Afrika sebagai penduduk asli ke wilayah-wilayah pinggir yang minim sumber daya alam. Sehingga wilayah utara, Khartoum dan Kassala, berkembang pesat sebagai pusat bisnis, industri dan perbankan. Tidak luput pula daerah Omdurman sebagai salah satu pasar perdagangan utama bagi kawasan Afrika timurlaut. Kota-kota tersebut dikuasai oleh etnis Arab. Sedangkan wilayah barat, Kurdufan dan Darfur menjadi wilayah *under-development* yang dihuni oleh etnis Afrika yang justru merupakan penduduk mayoritas di Sudan.

Selain mengalami konflik dalam negeri, Sudan juga memiliki perseteruan dengan salah satu tetangganya yaitu Libya. Dimulai dengan terpilihnya Kolonel Gaafar Muhammad Nimeiri, seorang pemimpin partai sosialis-komunis, sebagai presiden Sudan pada Mei 1969. Nimeiri menyatakan faham sosialis disamping Islam dan memutuskan untuk memberikan hak otonomi kepada daerah Selatan. Nimeiri didukung sepenuhnya oleh PBB dan militer. Kebijakan Nimeiri yang selaras dengan kekuatan Barat dianggap bertentangan dengan kepentingan nasional Libya yang dipengaruhi oleh ideologi pemimpin Mesir saat itu, Gamal Abdul Nasser. Seperti halnya Mesir, Libya dibawah kepemimpinan Muhammad Al-Qaddafi menjalankan kebijakan-kebijakannya untuk kepentingan nasionalnya dengan bersifat anti-Barat. Sehingga pada tahun 1971, Qaddafi membantu kelompok pemberontak di Sudan untuk menjatuhkan pemerintahan Nimeiri dan mengakibatkan hubungan antara Sudan – Libya mengalami pasang-surut.

Hal ini terus berlanjut, seperti pada tahun 1976 dimana Sudan menuduh keterlibatan Libya dalam aksi teroris di pemerintahannya¹⁷. Sudan juga berpendapat bahwa Libya membantu memasok persenjataan dan logistik bagi kelompok pemberontakan etnis non-Arab di Sudan yaitu *Sudan People's Liberation Army* (SPLA).

Pemerintahan Gaafar Nimeiry, selaku presiden Sudan, mengalami hambatan dan menambah ketidakstabilan kondisi dalam negeri Sudan. Dari sisi

¹⁷ <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5424.htm>

politik terjadi pada tahun 1979 ketika Nimeiry menunjuk Darfur sebagai satu-satunya propinsi dengan gubernur non-penduduk lokal, keputusan Nimeiry ini memicu protes dari penduduk etnis asli Afrika di seluruh wilayah Sudan. Keadaan sosial para penduduk tidak pula membaik, populasi penduduk bertambah menyebabkan daerah gurun yang kering terpaksa harus menjadi tempat bermukim bagi sebagian penduduk. Gagalnya musim hujan membawa kekeringan ke negara tersebut dan mengakibatkan gelombang kelaparan yang sangat parah, namun pemerintah tidak mau mengumumkan keadaan darurat ini karena takut akan menjatuhkan *image* pemerintahan. Lebih dari 95.000 orang meninggal dunia dari bencana yang seharusnya dapat dicegah ini. Kedudukan masing-masing etnis di badan pemerintah yang dianggap tidak seimbang, menjadi awal perseteruan antara etnis Arab yang minoritas dengan etnis Afrika yang mayoritas berkembang hingga mengarah ke arah *genocide* dan *ethnic cleansing*.¹⁸

Republik Sudan merdeka pada tanggal 1 Januari 1956. Tipe pemerintahannya adalah pemerintahan provisional (sementara) yang didirikan oleh Comprehensive Peace Agreement pada Januari 2005 yang menyediakan pembagian kekuatan pemerintahan dengan bekas pemberontak selatan hingga pemilihan nasional dilaksanakan antara pertengahan 2007 hingga pertengahan 2008. Konstitusi negara Sudan adalah The Interim National Constitution yang ditetapkan pada 6 Juli 2005. Konstitusi ini dibuat oleh National Constitutional Review Commission sesuai yang dimandatkan oleh Comprehensive Peace Agreement (CPA) pada 9 Januari 2005. Pemerintah Sudan selatan juga memiliki konstitusi sementara yang ditetapkan pada Desember 2005. konstitusi tersebut disahkan oleh Menteri Kehakiman sesuai dengan aturan dari The Interim National Constitution dan Comprehensive Peace Agreement.

Presiden Sudan adalah pemegang otoritas sistem pemerintahan Executive, yang juga merupakan perdana menteri, kepala pemerintahan, dan panglima angkatan bersenjata. Pada 9 Juli 2005, sistem pemerintahan Executive ini juga terdiri dari wakil presiden pertama dan kedua. Sesuai dengan yang telah ditetapkan oleh CPA, posisi wakil presiden pertama diduduki oleh seseorang yang dipilih oleh Sudan People's Liberation Movement (SPLM), yang secara bersama-

¹⁸ Prunier, Gérard, *Darfur: The Ambiguous Genocide*, Cornell University Press, 2005

sama membantu Presiden Sudan Selatan. Sementara badan legislatif Sudan adalah The National Assembly merupakan majelis rendah yang memiliki 450 anggota dengan pembagian kekuasaan dari partai National Congress sebanyak 52 % kursi, SPLM 28 %, dan partai-partai Sudan Utara dan Selatan lainnya sebanyak 14 % dan 6 % kursi.

Selain itu juga ada majelis tinggi, yaitu Council of State, yang terdiri dari dua wakil yang ditunjuk dari setiap 26 propinsi. Pada bidang peradilan, Sudan memiliki pengadilan tinggi, Menteri Kehakiman, pengacara umum, dan pengadilan umum atau khusus. Di bidang divisi sub administratif, tiap propinsi dikepalai oleh seorang gubernur yang ditunjuk oleh presiden bersama dengan kabinet negara dan majelis legislatif negara. Ada sejumlah partai politik di Sudan baik di bagian utara maupun selatan. Semua partai politik tersebut kemudian dilarang, kecuali partai National Islamic Front pada 30 Juni 1989 karena terjadi perampasan kekuasaan oleh Brigjen Omar Hasan Al Bashir. Kudeta tersebut dikenal dengan nama Revolusi Penyelamatan Nasional. Selanjutnya, pada tahun 1998, organisasi-organisasi politik tersebut kembali dibentuk dengan disepakatinya Konstitusi 1998.

Konstitusi tersebut melegalkan pembentukan partai-partai politik asalkan tidak menentang pemerintah dan tidak melakukan tindak kekerasan. Lebih dari 30 partai terdaftar, namun yang terbesar diantaranya adalah National Congress Party (NCP) dibawah kepemimpinan Presiden Al Bashir dan Sekretaris Jendral Ibrahim Ahmad Umar. Selain itu juga ada Popular National Congress (PNC) dipimpin oleh Osman al Mirghani dan Ummah Party (UP) dipimpin oleh Sadiq al Mahdi. Selain itu, juga terbentuk sebuah aliansi nasional yang beranggotakan beberapa partai oposisi dengan nama National Democratic Alliance (NDA) dipimpin Osman al Mirghani. Diantara anggotanya terdapat Sudan People's Liberation Army (SPLA) dibawah pimpinan Kolonel John Garang dan Sudan People's Liberation Movement (SPLM) dibawah pimpinan Mansour Khalid. SPLM adalah sayap politik dari SPLA.¹⁹

Pemerintahan yang dijalankan sangat didominasi oleh kaum Arab yang merupakan kaum minoritas di negara Sudan, kaum pribumi atau kaum afrika

¹⁹ <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5424.htm>

kurang mendapatkan tempat dipolitik dan pemerintahan Sudan. Selain itu juga pengaruh kolonial masih sangat kuat pada sistem ekonomi Sudan, dimana pembangunan ekonomi hanya berpusat di sebelah utara Khartoum. Wilayah Selatan dan Barat yang banyak memiliki sumber daya alam yang melimpah seperti minyak bumi, gas alam, emas, besi, perak, kronium, marmer, granit, tembaga, uranium, seng, nikel dan juga timah serta hasil-hasil pertanian seperti kapas, padi, dan rempah-rempah tidak mendapatkan manfaat dari sumber daya alam yang mereka miliki sehingga menyebabkan perekonomian wilayah Selatan dan Barat sangat memprihatinkan.

Marginalisasi ekonomi dan politik antara pemerintahan pusat dengan daerah serta perebutan wilayah pertanian, mendorong lahirnya pemberontak yang di kenal dengan Darfur Leberation Front yang merupakan cikal bakal pemberontak di wilayah Darfur pada tahun 1980-an. Konflik Darfur berawal pada tanggal 26 Februari 2003 ketika Darfur Liberation Front (DLF) menyatakan telah melakukan penyerangan terhadap markas pemerintah di kota Golo, Jebel Marra. Mereka menyerang pos-pos polisi dan konvoi-konvoi militer milik pemerintah di pegunungan Marrah. Akhirnya pada 25 Maret 2003, markas militer milik pemerintah di kota Tine yang terletak di perbatasan Chad berhasil direbut. DLF ini kemudian mengubah namanya menjadi Sudan Liberation Movement (SLM) dan mengubah misinya yang semula menuntut pemisahan wilayah Darfur dari Sudan menjadi pembentukan negara persatuan demokratis Sudan yang berdasar persamaan, pembagian kekuasaan, pemerataan pembangunan, pluralisme budaya dan politik, serta kesejahteraan moral dan material bagi seluruh rakyat Sudan.

Kelompok ini kemudian menjadi kelompok pemberontak di Darfur. Pada Juli 2003, Sudan Liberation Movement / Army (SLM/A) dan Justice and Equality Movement (JEM) mengangkat senjata melawan pemerintah pusat. Kelompok ini terdiri dari petani agraris yang kebanyakan adalah orang muslim Afrika non Arab. Anggota SLM adalah orang-orang Fur, Masalit serta suku Wagi Zaghawa, sedangkan anggota JEM adalah orang-orang dari suku Kobe Zaghawa. Mereka menuntut penghentian kekejaman yang dilakukan oleh milisi Arab terhadap

penduduk etnis Afrika serta marginalisasi politik dan ekonomi di Darfur. Militer Sudan ini didukung dan dengan bantuan militer dari Chad dan Eritrea.²⁰

Di pihak lain terdapat *Janjaweed* atau kelompok militan yang beranggotakan etnis Arab di Sudan, mereka disokong secara financial dan bantuan lainnya oleh pemerintah Sudan. Sehingga dari berbagai aspek *Janjaweed* lebih unggul dibandingkan dengan SPLA, bahkan seringkali pemerintah Sudan turut berperan dalam serangan-serangan yang dilancarkan oleh *Janjaweed*.

Penyerangan oleh *Janjaweed* yang sering mendapat bantuan langsung dari pemerintah Sudan, telah menyebabkan sepuluh ribu kematian di Darfur, dan lebih dari dua juta pengungsi yang mengungsi ke negara tetangga, Chad. Banyak anak-anak Darfur, meskipun tinggal di kamp – kamp pengungsi, mengalami kekurangan gizi dan kelaparan hingga mati. Pekerja sosial di Darfur menyangkal adanya akses bantuan di beberapa tempat di Darfur. Hal ini dikarenakan bahwa pemerintah Sudan menolak semua kekuatan PBB memasuki Sudan.²¹ Puncaknya, perseteruan kedua belah pihak pecah pada Februari 2003. Kasualitas yang ditimbulkan konflik etnis ini sangat tinggi. Pada Maret 2005, Coalition for International Justice memperkirakan jumlah korban di Darfur telah mencapai 400.000 orang sejak konflik tersebut dimulai.²²

II.2 Perkembangan Konflik Sudan

Sejak tahun 2004, pemerintah Sudan telah dituduh memenjara dan membunuh para saksi yang terlibat konflik, bahkan berusaha untuk menghilangkan bukti-bukti kejahatan untuk menghilangkan jejak forensic dari para korban. Aksi *Janjaweed* dan penyokongnya dalam konflik antar etnis ini menimbulkan angka korban jiwa yang tinggi dan membuat permasalahan tersebut sebagai isu internasional dan telah menyita perhatian dunia terutama Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sebagai organisasi internasional yang sangat memerhatikan persoalan-persoalan sosial seputar kemanusiaan.

PBB menyebut kondisi di Sudan sebagai situasi darurat internasional dan meminta perhatian penuh dari negara-negara lain untuk melindungi warga sipil

²⁰ http://www.afrol.com/printable_article/13898 "Eritrea, Chad accused of aiding Sudan rebels"

²¹ <http://www.fco.gov.uk/en/travel-and-living-abroad/travel-advice-by-country/country-profile/sub-saharan-africa/sudan/>

²² http://www.cjj.org/publications/New_Analysis_Claims_Darfur_Deaths_Near_400_000.pdf

yang bertahan dari konflik.²³ Di tahun 2004 telah ada negosiasi antara Janjaweed dengan kelompok pemberontak SPLA dan menghasilkan persetujuan berdasarkan dari tiga protokol yang membahas mengenai pembagian kekuasaan; yaitu di wilayah Pegunungan Nuba (Kordofa Selatan), Nil Biru dan Abyei. Persetujuan ini merupakan kelengkapan dari enam perjanjian terdahulu sejak ditandatanganinya protokol Machakos di Kenya pada Juli 2002, dan diikuti dengan protokol tentang kesepakatan keamanan pada September 2003 dan pembagian perekonomian serta kesejahteraan di Januari 2004.

Pembicaraan atau negosiasi untuk perdamaian di Darfur difasilitasi oleh *Inter-Governmental Authority on Development* (IGAD) dengan mengikutsertakan Presiden Sudan Hassan Al-Bashir dan pemimpin kelompok pemberontak SPLA John Garang. Selain PBB, IGAD juga mendesak agar kedua belah pihak dapat mencapai kata sepakat terhadap persetujuan-persetujuan lainnya, terutama mengenai perjanjian adanya gencatan senjata, dan merumuskan solusi politis bagi wilayah Sudan Barat yang terkena imbas dari konflik Darfur. Pada bulan Agustus 2004, dua kelompok etnis bersenjata yang bertikai di Darfur mengadakan perundingan di ibukota Nigeria, Abuja. Namun perundingan tersebut berjalan sangat lambat, karena ada hambatan adat-istiadat etnis asli Afrika mengenai pengertian kepemimpinan. Perjanjian damai telah tercapai namun belum cukup untuk mendamaikan kedua kelompok yang bertikai di Darfur.

Dimana sebanyak 18.000 personil pasukan perdamaian ditempatkan di wilayah-wilayah konflik dan sarat pengungsi untuk menjaga stabilitas di daerah Sudan serta untuk menggantikan prajurit Uni Afrika. Akan tetapi hal ini seakan tidak mempengaruhi pihak yang bertikai, terutama *Janjaweed*, untuk terus melakukan serangan bahkan di wilayah-wilayah netral yang dijaga oleh pasukan perdamaian PBB. Presiden Sudan Omar El-Bashir dinilai tidak serius untuk menyudahi konflik di Darfur dan membiarkan kekerasan terhadap kemanusiaan dan HAM terus terjadi.²⁴ Dan hal tersebut tidak mengubah keadaan menjadi lebih baik, Darfur tetap merupakan ladang konflik dan *Janjaweed* tetap menjadi penyebab banyaknya jatuh korban dari etnis Afrika.

²³ <http://www.state.gov/p/af/rls/rm/82941.htm>

²⁴ <http://www.reuters.com/article/topNews/idUSL1417202620080714>, diakses pada 16 Juli 2008.

SPLA dan JEM bernegosiasi dengan pemerintah Sudan dibawah bantuan dan pengawasan dari Uni Afrika, menghasilkan protokol-protokol tambahan mengenai aspek kemanusiaan dan keamanan pada konflik 9 November 2004. Seperti perjanjian sebelumnya, perjanjian ini pun dilanggar oleh kedua belah pihak. Pembicaraan dilanjutkan lagi di Abuja pada 10 Juni 2005. Dalam pembicaraan lebih lanjut menghasilkan susunan keamanan, pembagian kekuatan dan kekayaan sumber daya alam.

Konflik Darfur meluas ke negara-negara tetangga Sudan, antara lain Chad dan Libya. *Janjaweed* turut terlibat dalam perang sipil di Chad yang berawal pada tahun 2005 ketika presiden Chad Idriss Déby mengganti konstitusi pemerintahan agar dia bisa ikut pemilihan presiden untuk yang ketiga kalinya, dan hal ini mengundang banyak protes dari berbagai kalangan. Tahun 2004 kelompok *Janjaweed* menyerang wilayah penduduk di timur Chad dan penduduk Sudan menerobos perbatasan untuk menduduki wilayah tersebut, ketegangan antara pemerintah kedua negara mulai terjadi.²⁵ Ketegangan meningkat ketika *Janjaweed* mendukung gerak-gerik kelompok pemberontak Chad. Chad merupakan negara tempat tujuan para pengungsi serta korban Konflik Darfur. Keterlibatan *Janjaweed* didalam perang sipil di Chad berpengaruh terhadap memburuknya hubungan diplomasi antara Sudan dengan Libya. Sudan mendukung gerakan kelompok pemberontak sedangkan Libya adalah negara yang berperan sebagai mediator dalam penyelesaian perang sipil di Chad.²⁶

Gencatan senjata diantara partai telah ditanda tangani di N'Djamena, Chad, pada 8 April 2004. Meskipun demikian, kekerasan tetap berlanjut walaupun misi militer Uni Afrika telah disebar untuk mengawasi implementasi dari gencatan senjata. Tahun 2004 merupakan tahun dimana ada banyak kesepakatan yang telah ditandatangani oleh kelompok oposisi etnis Afrika dengan kelompok etnis Arab. Pada 5 Juni 2004, Pemerintah Sudan dengan SPLA kembali menandatangani suatu perjanjian yang disebut dengan Deklarasi Nairobi di Kenya. Dengan disetujuinya deklarasi tersebut, kedua pihak kembali menekan kepada pihak masing-masing bahwa mereka memiliki kewajiban untuk menepati dan menaati enam protokol yang telah disepakati sebelumnya. Deklarasi Nairobi

²⁵ <http://bataviase.co.id/node/90758> diakses pada 23 Mei 2009.

²⁶ www.hrw.org/english/docs/2006/02/16/chad12684.htm diakses pada 23 Mei 2009.

juga memuat kembali komitmen pemerintah Sudan dan SPLA untuk menyelesaikan tahap terakhir dari negosiasi perdamaian dan meminta keikutsertaan komunitas internasional untuk mendukung mereka selama masa implementasi dari kesepakatan-kesepakatan tersebut.

SLM/A dan JEM bernegosiasi dengan pemerintah Sudan dibawah bantuan uni Afrika, menghasilkan protokol-protokol tambahan mengenai aspek kemanusiaan dan keamanan pada konflik 9 November 2004. Seperti perjanjian sebelumnya, perjanjian ini pun dilanggar oleh kedua belah pihak. Pembicaraan dilanjutkan lagi di Abuja pada 10 Juni 2005. Dalam pembicaraan lebih lanjut menghasilkan susunan keamanan, pembagian kekuatan dan kekayaan. Negosiasi ini dipersulit oleh terpecah belahnya kepemimpinan SLM/A.

Besarnya keinginan PBB dan komunitas internasional untuk dapat mengakhiri konflik etnis di Darfur dapat terlihat dari banyaknya kesepakatan dan pembicaraan tingkat tinggi mengenai Darfur. Pemerintah Sudan sendiri telah menunjukkan niat baik untuk menghentikan konflik etnis di masyarakatnya, dan menginginkan pelucutan senjata serta pengadilan hukum yang sesuai, baik bagi SPLA maupun Janjaweed. Pemerintah Sudan juga menghimbau kepada kelompok-kelompok yang berseteru agar tidak melewati perbatasan nasional dan mengganggu stabilitas negara tetangga, Chad.

Pada tanggal 3 Juli ada perjanjian antara pemerintah Sudan dengan PBB. Bersama dengan Collin Powell sebagai representatif dari Amerika Serikat, pembicaraan antara Sudan dengan PBB membahas mengenai krisis kemanusiaan yang terjadi di Darfur, dan masalah-masalah baru yang timbul karenanya seperti HAM dan pengungsi yang menyebar hingga ke Chad. Pembicaraan ini juga menekankan kepada pemerintah Sudan pentingnya bersikap tegas terhadap Janjaweed agar kelompok etnis Arab tersebut menghentikan serangan-serangannya yang seringkali ditujukan kepada populasi kaum sipil di Darfur, dan agar pemerintah Sudan menjamin terciptanya keamanan bagi kaum sipil seperti yang tertulis di kesepakatan N'djamena tentang gencatan senjata dan isu kemanusiaan.

PBB juga menyatakan permohonan agar pemerintah Sudan bersikap kooperatif terhadap berbagai misi kemanusiaan yang dijalankan di Darfur dan

para pengungsi Sudan di Chad, membantu secara efektif terhadap penempatan tim monitoring gencatan senjata yang berasal dari Uni Afrika, serta untuk melanjutkan usaha untuk mewujudkan situasi yang kondusif bagi terus berjalannya peacekeeping operation.

Gagal ditepatinya perjanjian ataupun kesepakatan yang telah ditandatangani oleh kedua kelompok bertikai di Darfur menyebabkan perhatian dunia berpusat di Darfur. Uni Afrika dengan dukungan dari Dewan Keamanan PBB, Amerika Serikat dan komunitas internasional lainnya, memulai untuk menyebarkan pengawasan yang lebih luas dan pengamatan perang pada Oktober 2004. DK PBB sendiri telah menghasilkan tiga resolusi yaitu resolusi 1556, 1564, dan 1574. Ketiga resolusi ini bertujuan untuk memindahkan pemerintahan Sudan kepada Janjaweed, melindungi penduduk sipil dan mengetahui kebutuhan perluasan penyebaran misi Uni Afrika di Darfur.

Resolusi 1556 yang dikeluarkan Dewan Keamanan PBB pada 5 Agustus 2004 memuat langkah-langkah pemulihan situasi yang memungkinkan bagi proses perdamaian dan restorasi keamanan serta pembangunan untuk berjalan di Darfur. Implementasi dari resolusi 1556 ini disebut dengan *Darfur Plan of Action*. Menurut perencanaan tersebut, pemerintah Sudan mengidentifikasi wilayah-wilayah di Sudan yang dapat diamankan dalam jangka waktu 30 hari untuk berfungsi sebagai kamp-kamp bagi kaum sipil dan pengungsi, dan pasukan kepolisian Sudan menyediakan bantuan keamanan untuk menjaga rute dari dan ke wilayah-wilayah tersebut. Juga disebutkan agar pasukan militer Sudan untuk meninggalkan wilayah-wilayah yang akan diamankan tersebut dan menghentikan segala tindakan ofensif terhadap kelompok pemberontak, agar kontak pasukan militer Sudan dengan kaum sipil dapat diminimalisir.

Baik PBB dan Uni Afrika mengharapkan agar pemerintah Sudan dapat menindak keras terhadap kelompok-kelompok yang berkaitan dengan terjadinya konflik. Pemerintah Sudan akan mendapatkan bantuan logistik dan keuangan dari Uni Afrika, Liga Arab dan organisasi internasional lainnya dalam hal ini. Berkaitan dengan isu-isu humaniter, pemerintah Sudan akan menandatangani perjanjian dengan *International Organization of Migration* untuk memantau dan membantu dalam permasalahan migrasi korban perang dan pengungsi. Bersama

dengan organisasi tersebut, pemerintah Sudan akan mengadakan forum dengan pemimpin masyarakat lokal di Sudan dalam rangka *confidence building* dan mengajak mereka untuk berkontribusi dalam menjaga keamanan, administrasi dan mencari jalan keluar bagi konflik yang terjadi agar proses rehabilitasi, pembangunan dan rekonsiliasi dapat terwujud di Darfur.

Laporan Sekjen PBB bulan Agustus memuat progres yang telah dicapai oleh pemerintah Sudan. Dalam permasalahan isu-isu kemanusiaan, HAM dan kaum pengungsi, pemerintah Sudan telah menunjukkan arah perbaikan. Beberapa organisasi kemanusiaan internasional lainnya, seperti Red Cross dan Res Crescent, telah bergabung dalam misi kemanusiaan bersama PBB. Akan tetapi, dari pihak pemerintah belum mengambil tindakan apapun dalam melucuti persenjataan Janjaweed dan kelompok bersenjata lainnya.

Seperti yang disebutkan dalam *Darfur Plan of Action* akan adanya kebutuhan untuk menyelenggarakan forum komunikasi kepada para pemimpin lokal dari berbagai etnis di Sudan, pemerintah Sudan telah mengadakan forum tersebut pada 11-12 Agustus untuk mendiskusikan pembagian wilayah dan pemerintahan Sudan berdasarkan pembagian wilayah Sudan yang baru.

Hal yang paling kritis untuk segera dijalankan dan dipenuhi oleh Sudan berkaitan dengan kelompok-kelompok bersenjata yang masih melakukan serangan-serangan kepada kaum sipil. Pemerintah Sudan mengklaim bahwa pihaknya tidak memiliki kapabilitas untuk menekan kelompok-kelompok bersenjata tersebut untuk segera melucuti persenjataannya. Ditegaskan kembali oleh Sekjen PBB dalam laporannya bahwa pemerintah Sudan sebaiknya menerima bantuan dari pihak luar atau komunitas internasional dalam menghentikan serangan-serangan yang ada dan dalam melindungi rakyatnya.

Keterlibatan Uni Afrika sendiri diawali dengan keinginan organisasi tersebut untuk mencoba mengakhiri konflik etnis berkepanjangan di Sudan tersebut. Hal ini sesuai dengan tujuan dari pembentukan Uni Afrika sendiri, yaitu untuk menjaga perdamaian di tiap-tiap negara anggota dan Afrika secara keseluruhan. Rasa kesamaan etnis dan budaya yang telah diketahui oleh Uni Afrika diharapkan dapat menjembatani kesulitan komunikasi antara Janjaweed dan SPLA untuk dapat mencapai kata sepakat dan damai.

Uni Afrika merupakan organisasi antar-pemerintah (*intergovernmental organization*) 53 negara di Afrika yang didirikan pada 9 Juli 2002. Tujuan utama dari dibentuknya Uni Afrika adalah untuk menyatukan dan memajukan politik dan sosio-ekonomi negara-negara di Afrika secara keseluruhan, serta mempertahankan posisi Afrika di dunia internasional terhadap negara-negara besar lainnya. Keinginan para pemimpin negara-negara Afrika adalah dapat menggali dan menunjukkan potensi yang dimiliki oleh Afrika sehingga nantinya benua tersebut dapat memiliki posisi yang patut diperhitungkan oleh dunia internasional.

Diharapkan dengan dibentuknya organisasi regional ini, gesekan politik dan kemungkinan akan terjadinya konflik akan dapat ditekan seminimal mungkin sehingga keamanan dan perdamaian dapat tercapai di benua Afrika. Sekaligus dapat mendorong berjalannya pemerintahan yang demokratis dan melindungi HAM yang selama ini kurang mendapat perhatian.²⁷

Uni Afrika membentuk pasukan untuk memantau keadaan di Darfur ketika diketahui bahwa wilayah tersebut menjadi area konflik antara etnis Arab dan Afrika. Ketika protokol Machakos ditandatangani, Uni Afrika sudah terlibat didalam proses penyusunan. Akan tetapi, keterlibatan organisasi regional tersebut tidak berupa *peacekeeping operation* namun hanya sebatas sebagai pengawas dalam perundingan-perundingan yang diikuti oleh Janjaweed dan SPLA. Uni Afrika turut memfasilitasi agar negosiasi dapat dilakukan dan berjalan dengan baik.

Keterlibatan Uni Afrika untuk membantu meredam konflik di Darfur didukung sepenuhnya oleh Dewan Keamanan PBB, seperti yang tertulis di dalam resolusi 1556 DK PBB tahun 2004 bahwa DK PBB menyambut baik peran kepemimpinan dan keterlibatan Uni Afrika sehubungan dengan situasi yang terdapat di Darfur dan menunjukkan kesiapan untuk mendukung segala usaha untuk meredakan konflik.²⁸ Uni Afrika berperan sebagai organisasi internasional atau pihak ketiga yang turut melakukan intervensi di Sudan untuk menghentikan semakin berlanjutnya konflik Darfur. Melalui bentuk intervensi yang berupa pengiriman pasukan perdamaian dan misi-misi kemanusiaan lainnya, Uni Afrika

²⁷ Protocol on Amandements to The Constitutive act of The African Union, <http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/Protocol%20on%20Amendments%20to%20the%20Constitutive%20Act.pdf>

²⁸ Resolusi 1556 Tahun 2004 Dewan Keamanan PBB, S/RES/1556 (2004), halaman 1.

yang beranggotakan negara-negara Afrika dianggap lebih memahami karakteristik konflik internal negara Afrika dan permasalahan yang menjadi inti dari persetujuan antara SPLA dengan Janjaweed.

Bergerak dibawah Chapter VII Piagam PBB, DK PBB juga menyatakan dukungan penuh kepada Uni Afrika atas usahanya dalam mewujudkan gencatan senjata dan mengawasi keadaan di Darfur, serta meminta kepada Sekjen PBB untuk membantu usaha-usaha tersebut dengan perencanaan dan pemberian tugas kepada pasukan Uni Afrika.²⁹

Usaha-usaha mediasi yang dilakukan oleh Uni Afrika membawa persetujuan damai antara pihak pemerintah Sudan dengan kelompok pemberontak (SLA), yang ditandatangani pada 5 Mei 2006, yang dipimpin oleh Minni Arkou Minnawi di Abuja, Nigeria. Persetujuan damai ini dikenal dengan nama *Darfur Peace Agreement* dimana perwakilan Uni Afrika bertempat sebagai saksi. Persetujuan ini telah memuat kesepakatan-kesepakatan yang menjadi fokus dari awal terjadinya persetujuan antara etnis Arab dengan etnis Afrika. *Darfur Peace Agreement* membahas beberapa hal, diantaranya adalah:

- Pembagian kekuasaan. Mengingatkan kembali bahwa keanekaragaman sosial yang terdapat di masyarakat Sudan bukanlah hambatan bagi diberlakukannya pemerintahan yang demokratis, tetapi menjadi kekuatan dan dorongan untuk keadilan di berbagai aspek kehidupan. Bahwa pembagian kekuasaan itu penting bagi kelangsungan persatuan nasional, dan sebaiknya dilakukan dengan cara-cara damai. Turut dibahas pula mengenai Sudan yang memiliki tiga pemerintahan berdasarkan pembagian wilayah dan penempatan ibukota. Restrukturisasi badan-badan pemerintahan lainnya, termasuk pendidikan dan pemilihan umum.
- Pembagian kesejahteraan (ekonomi). Penggunaan aspek dan sumber-sumber daya alam yang terdapat di berbagai wilayah ditujukan bagi pemerataan kesejahteraan tiap warga negara Sudan. Menegaskan kembali bahwa tiap warga negara memiliki hak-hak dasar yang sama. Pemanfaatan hasil ekonomi mengikuti MDGs (*Millenium Development Goals*) agar tidak keluar jalur.

²⁹ *Ibid*, halaman 5.

- Ketentuan gencatan senjata dan keamanan. Menekankan kepada Janjaweed, SPLA serta pemerintah Sudan untuk menaati perjanjian-perjanjian yang telah disetujui sebelumnya dengan sungguh-sungguh agar perdamaian dapat tercapai. Bahwa peranan Uni Afrika, melalui AMIS, dan organisasi lainnya sangat penting dalam mengawasi serta menjalankan proses pelucutan senjata.

Darfur Peace Agreement juga telah memuat draft berbagai proses yang harus dilalui Sudan agar keadaan di Darfur stabil dan kondusif untuk mewujudkan perdamaian dan pembangunan kembali. Proses-proses tersebut meliputi: mediasi, pelucutan dan gencatan senjata, penempatan pasukan untuk menjaga wilayah-wilayah sarat konflik. Namun, PBB mengatakan bahwa sebenarnya kekerasan meningkat secara dramatis ketika perjanjian ini ditandatangani.³⁰

Karena, perjanjian ini ditolak oleh JEM dan kaum pemberontak lainnya. Perjanjian tersebut berisi tentang pelucutan senjata pasukan Janjaweed dan membubarkan kaum pemberontak agar digabungkan kedalam pasukan militer. Perjanjian ini dibicarakan lebih lanjut pada Januari 2007 oleh Presiden Omar al-Bashir dengan kesepakatan untuk mengadakan gencatan senjata selama 60 hari. Konflik Darfur yang telah terjadi selama bertahun-tahun menyita perhatian komunitas internasional selain PBB. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, ketika baik PBB maupun Uni Afrika belum menurunkan pasukannya kedalam suatu operasi perdamaian di Darfur, pembicaraan mengenai perdamaian yang melibatkan kedua belah pihak yang bertikai (Pemerintah Sudan dan Janjaweed dengan kelompok pemberontak SPLA) difasilitasi serta dipantau oleh IGAD.

Aktor lain diluar PBB yang turut memberikan perhatiannya terhadap konflik etnis di Darfur adalah Uni Eropa. Pada 2 Juni 2004, Uni Eropa menyambut baik keputusan pihak-pihak bertikai di Sudan dalam keputusannya menandatangani tiga protokol mengenai pembagian kekuasaan, kesejahteraan dan keamanan. Uni Eropa menganggap penandatanganan protokol-protokol tersebut sebagai langkah awal yang signifikan bagi perdamaian. Pada saat yang sama, Uni Eropa juga menyatakan kepedulianya terhadap krisis kemanusiaan yang terjadi sebagai dampak dari konflik yang berkepanjangan, sekaligus menekankan kepada

³⁰ *Ibid.*

pemerintah Sudan pentingnya perdamaian bagi semua kelompok masyarakat Sudan.

Sulitnya pencapaian perdamaian dan besarnya krisis kemanusiaan yang telah terjadi di Darfur, membuat PBB merasa perlu untuk memberikan perhatian khusus terhadap konflik etnis tersebut. Pada 17 Juni 2004, Sekretaris Jendral PBB menunjuk delegasi Jan Pronk dari Belanda sebagai Perwakilan Khusus PBB untuk Sudan sekaligus sebagai pimpinan *peace support operation* yang kemudian dikenal dengan nama *United Nations Advance Mission in Sudan* (UNAMIS) dan resmi dibentuk sesuai dengan resolusi Dewan Keamanan 1547 tahun 2004. UNAMIS bermarkas di Khartoum dan di Nairobi. Operasi *peace support* PBB ini memiliki mandat untuk mendukung usaha-usaha *peacemaking* dan menyiapkan langkah-langkah dasar agar operasi perdamaian PBB berikutnya dapat berjalan segera setelah tercapainya kesepakatan diantara kedua belah pihak.

Menurut doktrin *peacekeeping* NATO, *peace-support operation* adalah operasi multifungsi yang melibatkan pasukan militer, memiliki kapabilitas dalam melakukan hubungan di bidang diplomatik dan kemanusiaan. Operasi semacam ini dibentuk dengan tujuan mencapai tujuan-tujuan di bidang kemanusiaan atau penyelesaian konflik secara politis dalam jangka panjang, dilakukan secara imparial melalui dukungan dari mandat yang diberikan PBB.³¹ *Capstone doctrine*, yang menjadi pegangan utama landasan normatif PBB dalam membentuk dan menjalankan suatu *peacekeeping operation*, turut menjadi panutan landasan normatif bagi organisasi lain yang juga mampu serta memiliki kapabilitas untuk melakukan suatu operasi perdamaian.

Tujuan dari operasi jenis ini adalah melakukan transformasi pada masyarakat yang terkena konflik menuju suatu masyarakat yang demokratis-liberal. *Peace-support operation* pada umumnya melibatkan penempatan pasukan multinasional yang diotorisasi PBB yang memiliki tujuan serta mandat untuk merespon segala sesuatu yang mengancam terwujudnya perdamaian. Operasi ini lebih mengarah kepada penjagaan keamanan agar PBB mampu menciptakan suatu negara yang berfungsi secara demokratis dan liberal.

³¹ *Peace Support*, Joint Warfare Publication, HMSO London, 1999, halaman 3.

Hal ini berarti bahwa *peace-support operation* melibatkan fungsi yang lebih luas dari kegiatan *peacekeeping* untuk mengikut-sertakan pula penyusunan kebijakan publik, rekonstruksi infrastruktur dan rekonsiliasi nasional.³² Pengembangan konsep *peace-support operations* turut memasukkan penggabungan ide dari *managing transition*, *wider peacekeeping*, dan *peace enforcement*, untuk kemudian memetakan langkah-langkah penyelesaian konflik.³³

Para personel yang tergabung didalam UNAMIS meliputi personel-personel yang memiliki hubungan di bidang militer, politik dan permasalahan umum; serta ahli didalam informasi publik, logistik dan administrasi. Kesemuanya ini untuk membantu pembangunan kembali pemerintahan Sudan agar normalisasi keadaan paska-konflik cepat terlaksana. Namun, UNAMIS tidak dapat bertugas secara efektif karena pelanggaran terhadap kesepakatan atas gencatan senjata terus terjadi dan operasi *peace support* PBB ini tidak diberikan mandat yang dapat membuat UNAMIS juga efektif secara kapabilitas militer.

UNAMIS juga memiliki bantuan dalam hal politis dan logistik kepada Uni Afrika yang menempatkan tim monitoringnya di Darfur dengan mandat yang diperluas hingga mencakup misi kemanusiaan serta melindungi kaum sipil.

Atas misi pengawasan dan keamanan di Darfur yang telah dilakukan, maka dibentuklah AMIS (*The African Union Mission in Sudan*) pada tahun 2004 dan diberikan mandat oleh DK PBB yang tercantum dalam resolusi 1564 DK PBB. Operasi perdamaian Uni Afrika ini dibantu dengan kelengkapan logistik dari PBB dan pendanaan dari Uni Eropa, Amerika Serikat, NATO dan pendonor lainnya. Membantu Uni Afrika untuk menambah pengiriman pasukan perdamaianya untuk memantau perkembangan proses pelucutan senjata antara kedua kelompok bersenjata di Darfur untuk membantu mengakhiri konflik tersebut.

Mandat AMIS antara lain mencakup bekerjasama dengan pemerintah Sudan untuk mengawasi proses pelucutan senjata Janjaweed dan SPLA, berusaha menjaga keadaan di Darfur dari terjadinya pelanggaran dan kekerasan terhadap

³² Holm, T. T., E. B. Eide, *Peacebuilding and Police Reform*, London, 2000.

³³ Bellamy, Alex J., Paul Williams, Stuart Griffin, *Understanding Peacekeeping*, Polity Press, 2004, halaman 165.

HAM (*humanitarian intervention*), hal ini ditujukan agar kesepakatan perdamaian yang telah disetujui dalam Protokol Machakos dapat berjalan baik.³⁴ Uni Afrika diperkirakan memiliki kekuatan berjumlah sekitar 3.320 personel pada akhir tahun 2004; termasuk didalamnya 2.341 personel militer, 450 pengamat bagi tim monitoring, dan 815 polisi sipil.³⁵

Disepakatinya *Comprehensive Peace Agreement* pada 9 Januari 2005 oleh pemerintah Sudan dan kelompok pemberontak SPLA dianggap telah menandai berakhirnya konflik etnis sejak saat pertama konflik tersebut pecah pada tahun 1983, setelah gagalnya perjanjian Addis Ababa tahun 1972. Dimana selama 21 tahun konflik terjadi, Sudan mengalami kehancuran stabilitas nasional beserta pembangunan ekonominya. Harga yang harus dibayar oleh Sudan akibat konflik tersebut juga tidak sedikit, sebanyak lebih dari 2 juta penduduk Sudan menjadi korban dan sebanyak kurang-lebih 600.000 penduduk menjadi pengungsi dengan mencari tempat perlindungan melewati perbatasan negara Sudan.³⁶

Perjanjian ataupun kesepakatan yang mengusung ide perdamaian bagi Darfur telah banyak ditandatangani. Berbagai kesepakatan tersebut dianggap telah mampu untuk mengakhiri tindak kekerasan yang dilakukan baik oleh Janjaweed ataupun SPLA. Keadaan *negative peace* tercapai setelah suatu perjanjian ditandatangani tapi keadaan ini tidak bertahan lama karena adanya pelanggaran-pelanggaran terhadap perjanjian-perjanjian tersebut yang berujung kepada berlanjutnya serangan-serangan oleh kelompok-kelompok bersenjata terhadap satu sama lain dan kaum sipil.

Seperti yang terjadi pada Februari 2003. Pada saat itu dua kelompok pemberontak Darfur (*Sudan Liberation Army/SLA* dan *Justice and Equality Movement/JEM*) mengangkat senjata melawan pemerintah atas dasar ketidakpedulian dan adanya marginalisasi ekonomi dan politik. Meskipun pada tahun 2002 protokol Machakos yang memuat mengenai pembagian kekuasaan, pemerintahan dan perekonomian yang adil telah disetujui. Kedua kelompok ini kemudian berseteru dengan Janjaweed, kelompok militer yang disokong oleh pemerintah Sudan.

³⁴ Resolusi 1564 Tahun 2004 Dewan Keamanan PBB, S/RES/1564 (2004), halaman 1-3.

³⁵ United Nations Peace Operations Year in Review 2004, United Nations Publication, halaman 8.

³⁶ *Ibid*, halaman 7-8.

Dengan ditandatanganinya CPA, pemerintahan Sudan mengalami restrukturisasi dan menjadi *Government of National Unity* (GNU). Pemerintahan Sudan yang baru ini sebagai wujud fisik ditaatinya poin pembagian kekuasaan didalam *Comprehensive Peace Agreement*, diharapkan dengan duduknya perwakilan dari kedua kelompok yang berkonflik di kursi pemerintahan akan dapat saling mengungkapkan keinginan masing-masing dan kemudian bersama-sama mencari jalan tengahnya. Tapi, hingga akhir 2005, GNU menghadapi beberapa tantangan.³⁷

Meluasnya konflik Darfur hingga ke wilayah lain menyebabkan pemerintahan baru ini harus menekan dan mengakhiri konflik di bagian timur, selatan dan barat Sudan. Karena kesemuanya itu mengganggu stabilitas dan keamanan nasional secara keseluruhan. Tantangan dan kesulitan lain yang dihadapi oleh *Government of National Unity* adalah memberikan pengertian akan pentingnya perdamaian dan persatuan nasional, terutama pada masyarakat di wilayah Selatan Sudan yang sarat akan konflik.

Tahun 2005 pasukan Uni Afrika menjadi sasaran kekerasan dari para kelompok bersenjata di Darfur. Sebanyak 3 orang pasukan Nigeria terbunuh pada penyerangan di Kourabashi pada 8 Oktober 2005.³⁸ Pada 9 Oktober 2005 sebanyak 18 orang pasukan AMIS diculik oleh kelompok pemberontak, dan 2 orang pasukan Nigeria tewas dalam sebuah serangan di wilayah barat Darfur.³⁹ Tindak kekerasan seperti ini berlanjut hingga tahun 2007 dan korban dari pasukan Uni Afrika yang ditempatkan di Darfur terus bertambah. Penyerangan-penyerangan ini tidak hanya terjadi di wilayah-wilayah sarat konflik di Sudan tetapi juga meluas ke wilayah-wilayah pengungsian, 5 orang pasukan AMIS asal Senegal terbunuh ketika sedang menjaga tempat air warga pengungsi Darfur di dekat Chad.⁴⁰

Bahkan suatu kelompok bersenjata di Sudan menyerbu kamp pasukan AMIS di Hasnakita dan menyebabkan pasukan asal Nigeria, Mali, Senegal dan

³⁷ United Nations Peace Operations Year in Review 2005, United Nations Publication, halaman 2.

³⁸ http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/10/09/AR2005100901096_pf.html diakses pada 24 Juli 2009.

³⁹ <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2006/05/mil-060529-irin04.htm> diakses pada 24 Juli 2009.

⁴⁰ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6517791.stm> diakses pada 24 Juli 2009.

Botswana tewas.⁴¹ Banyaknya korban yang berasal dari pasukan AMIS karena pemerintah Sudan tidak serius dalam menjalankan kesepakatan-kesepakatan perdamaian yang telah ditandatangani oleh kedua pihak yang bertikai, yaitu Janjaweed dan SPLA. Ditambah lagi bahwa Uni Afrika bertindak sendiri dalam menjaga kawasan Darfur dan menjalankan mandat dari DK PBB yang berhubungan dengan misi humaniternya.⁴²

PBB merupakan organisasi internasional pertama yang masuk kedalam konflik Darfur melalui *peace-support operation* dengan misi monitoringnya. Kemudian diikuti oleh intervensi yang dilakukan oleh Uni Afrika (AMIS), didukung oleh PBB dalam usaha-usahanya menjaga agar situasi di Darfur memungkinkan bagi pemerintah Sudan dan para kelompok oposisi untuk menjalankan dan menaati perjanjian-perjanjian yang telah disetujui. Akan tetapi, setelah operasi perdamaian Uni Afrika berjalan selama beberapa waktu dan mengalami berbagai kendala, PBB melihat dan menyadari bahwa Uni Afrika tidak dapat meredam konflik yang terjadi sehingga DK PBB memutuskan untuk terlibat secara langsung dan tidak hanya sebatas monitoring dan menetapkan tugas-tugas pasukan perdamaian Uni Afrika melalui mandat-mandat DK PBB.

II.3 *Third-party Intervention* oleh PBB pada Konflik Darfur

Kemungkinan telah terjadinya *genocide* di Darfur yang mendorong peranan PBB untuk menghentikan konflik etnis yang telah meluas tersebut.⁴³ Definisi *intervention on intrastate conflict* menurut Patrick M. Regan adalah tindakan yang bersifat militer dan/ ekonomi pada permasalahan internal suatu negara, yang ditujukan kepada otoritas pemerintahan negara tersebut agar tercipta suatu perimbangan kekuatan (*balance of power*) antara pemerintah dan pihak oposisi.⁴⁴

Menurut Ronald J. Fisher, ada enam tipe intervensi dari pihak-ketiga yang dapat berjalan tidak hanya di sistem internasional tapi juga sistem lainnya, seperti:

⁴¹ <http://www.reliefweb.int/rwarchive/rwb.nsf/db900sid/SSHN-77PHFH?OpenDocument> diakses pada 27 Juli 2009.

⁴² http://static.rnw.nl/migratie/www.ranesi.nl/arsipaktua/afrika/kekerasan_darfur_meningkat061006-redirected diakses pada 28 Juli 2009.

⁴³ Prunier, Gérard, *Darfur: The Ambiguous Genocide*, Cornell University Press, 2005

⁴⁴ Regan, Patrick M., *Civil Wars and Foreign Powers: Outside Intervention in Intrastate Conflict*, the University of Michigan Press, 2000, p: 9-10.

konsiliasi, konsultasi, *pure mediation*, *power mediation*, arbitrase, dan *peacekeeping*. Lebih lanjut *peacekeeping* adalah suatu keadaan dimana pihak-ketiga menyediakan kekuatan militer untuk mengawasi gencatan senjata atau kesepakatan antar kelompok yang bermasalah dan dapat bergerak di bidang kemanusiaan. *Peacekeeping* sendiri dapat diartikan sebagai usaha bantuan kepada suatu negara atau wilayah yang terpecah akibat mengalami konflik atau perang, untuk menciptakan kembali keadaan yang kondusif bagi tercapainya perdamaian melalui intervensi pihak-ketiga dengan menggunakan kekuatan multinasional yang terdiri dari kaum sipil, polisi, serta militer.⁴⁵

Studi tentang *peace* mulai berkembang pada pasca-Perang Dingin, ketika peta kekuatan dunia tidak lagi bipolar dengan runtuhnya Uni Soviet pada akhir 1980an. Pada masa Perang Dingin peta kekuatan dunia disokong dengan bipolar 'Barat-Timur' dan isu-isu yang menjadi fokus adalah mengenai stabilitas dan keamanan negara, ini lebih dikenal dengan perspektif keamanan Tradisional.⁴⁶ Secara umum keamanan dapat didefinisikan sebagai kemampuan untuk mempertahankan diri dalam menghadapi ancaman yang nyata.⁴⁷ Seiring dengan perkembangan dan perubahan kondisi dunia Internasional dari masa Perang Dingin ke Pasca Perang Dingin, pendekatan terhadap masalah keamanan lebih meluas kepada isu-isu yang berada di tingkat multidimensional dan bersifat non-militer.

Perspektif keamanan non-Tradisional memiliki asumsi bahwa ancaman terhadap stabilitas negara tidak terbatas pada ancaman dari negara lain⁴⁸, tetapi juga adanya ancaman dari dalam negara itu sendiri berupa gerakan separatis dan/ konflik etnis. Peranan *non-state actors* dalam menangani konflik (*conflict resolution*) lebih menekankan pada langkah-langkah preventif terhadap pihak-pihak yang bertikai.⁴⁹

Intervensi pihak ketiga dalam proses *peacemaking* pada sebuah konflik merupakan bagian dari penyelesaian konflik yang terdapat pada teori *Peace*. Teori

⁴⁵ Fisher, Ronald J., *Methods of Third-Party Intervention*, Berghoff Handbook for Conflict Transformation, p: 11.

⁴⁶ Galtung, Johan, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*, p: vi.

⁴⁷ Buzan, Barry., Ole Weaver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998) p: 21.

⁴⁸ Ullman, Richard, "Redefining Security", *International Security Journal*, vol. 8, 1983.

⁴⁹ Regan, Patrick M., *Third-Party Interventions and the Duration of Intrastate Conflicts*, the *Journal of Conflict Resolution*, vol. 46 no. 1, 2002, p: 57.

peace sendiri menurut perspektif realis terbagi menjadi dua, yaitu *negative peace* dan *positive peace*. Menurut Johan Galtung, segitiga kekerasan terdiri dari kekerasan langsung (*direct violence*), kekerasan struktural dan kekerasan kultural.



Johan Galtung, *Violence, War, and Their Impact on Visible and Invisible Effects of Violence*.⁵⁰

Menurut Boutros-Boutros Ghali, semenjak berakhirnya Perang Dingin pada dan tidak adanya hak veto sejak 31 Mei 1990, peranan PBB sebagai satu organisasi internasional melonjak. PBB dianggap sebagai instrumen utama untuk pencegahan dan penyelesaian konflik serta untuk pemeliharaan perdamaian. Dasar awal terbentuknya PBB teretus pada masa Perang Dunia II tahun 1941.

Ketika itu Presiden AS Franklin D. Roosevelt menyetujui adanya Atlantic Charter bersama dengan Perdana Menteri Inggris Winston Churchill. Atlantic Charter berisi tentang antara lain: ketentuan Amerika Serikat untuk tidak terlibat dalam perang setelah penyerangan Pearl Harbour oleh Jepang, serta membahas kesediaan AS dan Inggris untuk sama-sama memerangi fasisme yang dilakukan Uni Soviet dan Jerman.⁵¹ Atlantic Charter sendiri dibuat berdasarkan ide bahwa dunia akan mampu mencapai perdamaian melalui proses demokrasi dengan bantuan satu organisasi internasional sebagai fasilitator dan mediator.

Pada tahun 1942, sebanyak 26 negara sepakat menandatangani deklarasi pembentukan PBB, yang bertujuan untuk menghimpun dukungan dan menjaga keamanan antar sesama dan kepada para negara penandatangan dalam suatu wadah bersifat internasional yang permanen.⁵² Melihat pada kegagalan Liga Bangsa-Bangsa, para pendiri PBB menetapkan bahwa PBB harus bersikap aktif dalam menjaga perdamaian dunia, mengerahkan kekuatan militer jika diperlukan untuk mencapai persetujuan internasional. Di dalam organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa, terdapat 2 badan yang berkenaan langsung tugas sebagai

⁵⁰ <http://them.polylog.org/5/fgj-en.htm>, diakses pada 13 Maret 2009.

⁵¹ usinfo.org/docs/democracy/53.htm diakses pada 19 Mei 2010.

⁵² Weiss, Thomas G., David P. Forsythe, Roger A. Coate, *The United Nations and Changing World Politics*, Westview Press Third Edition, 2000, hlm. 27-28.

perdamaian dan keamanan internasional yaitu, Majelis Umum dan Dewan Keamanan.

PBB dan Dewan Keamanannya, sebagai pihak ketiga berupa organisasi internasional, mempunyai tiga cara dalam mengatasi konflik yang sedang terjadi: *preventive diplomacy*, *peacemaking* dan *peacekeeping*⁵³, dan untuk melakukan ketiga cara tersebut PBB harus melakukan intervensi terhadap negara yang mengalami konflik baik secara diplomatik, militer ataupun ekonomi. Intervensi melalui kekuatan militer biasanya berupa: pengiriman pasukan dan bantuan intelijen, sedangkan intervensi dari segi ekonomi bisa berupa embargo atau pembatalan dana bantuan.⁵⁴ Berdasarkan piagam pembentukannya, PBB mempunyai empat tujuan utama, yaitu:

1. Memelihara perdamaian dan keamanan dunia;
2. Membangun hubungan damai dan kerja sama antara negara-negara di dunia;
3. Bekerja sama dengan negara-negara anggotanya dalam pemecahan masalah-masalah internasional, dan
4. Mendorong penghormatan hak asasi manusia.

Dalam meredam konflik internasional yang terjadi, setiap tindakan yang dilakukan oleh PBB harus bertujuan:

- Berusaha mengidentifikasi pada tahap sedini mungkin adanya situasi yang bisa menghasilkan konflik, dan mencoba menggunakan diplomasi sebagai cara untuk menghilangkan potensi konflik sebelum menyebabkan kekerasan.
- Apabila konflik telah pecah, *peacemaking* ditujukan untuk memecahkan masalah-masalah penyebab konflik.
- Meskipun lemah, tindakan *peacekeeping* dimaksudkan untuk menghentikan peperangan, menciptakan situasi yang mendukung untuk membantu pelaksanaan kesepakatan perdamaian yang telah dicapai.
- Siap membantu dalam pembangunan perdamaian dalam konteks: membangun kembali prasarana negara-negara yang sebelumnya terpecah

⁵³ Boutros-Ghali, Boutros, *An Agenda for Peace*, 1992.

⁵⁴ Dixon, William J., *Third-party Techniques for Preventing Conflict Escalation and Promoting Peaceful Settlement*, International Organization vol. 50 no. 4, 1996, p: 653.

oleh perang dan membangun ikatan damai yang saling menguntungkan bagi pihak-pihak/negara-negara yang bertikai.

- untuk menangani penyebab konflik terdalam: keputusan ekonomi, ketidakadilan sosial dan penindasan politik.⁵⁵

Chapter V dari Piagam PBB menunjuk Dewan Keamanan sebagai badan utama yang bertanggungjawab untuk menjaga dan menstabilkan keamanan dan perdamaian internasional. Dewan Keamanan (DK) PBB memiliki anggota permanen yang terdiri dari negara-negara dengan kekuatan militer yang kuat dan merupakan negara-negara pemenang Perang Dunia II tahun 1945. Negara-negara tersebut adalah: Amerika Serikat, Inggris, China, Rusia, dan Perancis. Kelima negara ini dianggap memiliki kapabilitas militer dan kekuatan ekonomi yang kuat serta mampu bertindak cepat terhadap ancaman. Sehingga dengan duduknya kelima negara tersebut sebagai anggota permanen DK PBB, diyakini bahwa tidak akan ada negara lain yang mampu muncul sebagai ancaman yang berpotensi melewati struktur organisasi.⁵⁶

Departement of Peacekeeping Operation (DPKO) PBB terbentuk berdasarkan keinginan Sekjen PBB Boutros Boutros-Ghali untuk memperkuat peranan PBB didalam *preventive diplomacy* dan *peacekeeping*, yang terdapat di laporannya yang dikenal dengan *An Agenda for Peace*. Operasi perdamaian PBB ada pertama kali ketika Dewan Keamanan diperintahkan untuk mengirimkan pasukan militer untuk mengawasi perjanjian antara Israel dengan negara-negara tetangga Arabnya pada tahun 1948, sejak saat itu tuntutan DK PBB untuk melakukan *peacekeeping operation* bertambah. Walaupun tidak disebutkan secara jelas didalam Piagam PBB, namun metode yang digunakan sebagai dasar dari PKO itu sendiri dapat menggunakan cara-cara tradisional seperti mediasi dan negosiasi seperti di chapter VI, dan bisa pula menggunakan cara-cara yang lebih keras seperti yang terdapat di chapter VII.⁵⁷

Konsep awal dari *peacekeeping operation* merujuk kepada *collective security* yang memiliki pengertian beberapa atau semua negara menggabungkan

⁵⁵ <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>

⁵⁶ Weiss, Thomas G., David P. Forsythe, Roger A. Coate, *The United Nations and Changing World Politics*, Westview Press Third Edition, 2000, hlm. 29-30.

⁵⁷ <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>

kekuatan militer mereka untuk melawan/mencegah agar suatu negara tidak dapat menggunakan kekuatannya untuk meraih keuntungannya sendiri terhadap suatu negara lain. Pada sistem seperti itu, tidak ada pemerintah yang dapat mengalahkan pemerintahan lain. Suatu serangan akan dinilai sebagai serangan terhadap bersama. Kebutuhan untuk melindungi diri sendiri, yang disetujui secara universal sebagai satu negara merdeka dan berdaulat, diperluas hingga ke pengertian hak masyarakat internasional untuk mencegah perang.

Ada beberapa hal yang dapat ditemui dari ide *collective security*, baik sepanjang masa terbentuknya Liga Bangsa-Bangsa ataupun masa berlakunya PBB. Pertama, akan selalu ada beberapa negara yang menolak untuk bergabung dan bersedia menggabungkan kekuatan militernya sesuai dengan ide *collective security* karena masing-masing negara, secara natural, akan membagi negara-negara lain kedalam kelompok “kawan” dan “lawan”.

Kedua, perbedaan tingkat kekuatan negara-negara. Suatu negara yang memiliki kekuatan baik militer maupun ekonomi yang besar dapat menjadi ancaman bagi negara lain ataupun bagi *collective security* yang ada. Namun melawan negara dengan kekuatan militer ataupun ekonomi yang besar seperti itu akan menimbulkan ketidakseimbangan bagi keseluruhan dunia internasional. Sebagai contoh; Afrika Selatan, Arab Saudi dan Vietnam. Negara-negara tersebut dapat menjadi ancaman bagi negara lain sekaligus dapat berguna juga bagi negara lain, sehingga tidak ada tolak ukur yang pasti memnentukan suatu negara itu berpotensi sebagai sebuah ancaman atau tidak.

Ketiga, biaya untuk membentuk suatu *collective security* dapat menjadi isu yang sangat krusial bagi negara-negara yang menyokongnya. Sanksi ekonomi yang diberikan oleh suatu aliansi keamanan terhadap suatu negara dapat berbalik merugikan terhadap negara pemberi sanksi.

Keempat, bahwa konsep dan pemahaman *collective security* didasarkan pada semua “korban” adalah sama pentingnya dan akan dijawab oleh masyarakat internasional dengan respon yang sama. Tidak terbatas pada negara maju atau berkembang, negara Barat atau negara Dunia Ketiga. Konsep *collective security* tersebut diadaptasi oleh PBB melalui Dewan Keamanannya dengan sifat yang lebih mengikat bagi para anggotanya. Para anggota PBB, baik anggota permanen

di DK PBB maupun anggota-anggota lainnya, wajib mendukung dan membantu misi-misi PBB yang sedang dijalankan.

Peacekeeping operation PBB memiliki tujuan yang terbatas yaitu mempertahankan kondisi gencatan senjata dan menjaga stabilitas, agar dapat dilakukan usaha-usaha menciptakan perdamaian (perjanjian damai). Seperti yang tercantum pada pasal 11 ayat 1 Piagam PBB menyebutkan bahwa Majelis Umum dapat merumuskan prinsip-prinsip umum bagi kerjasama guna memelihara perdamaian dan keamanan internasional, termasuk prinsip-prinsip mengenai perlucutan senjata dan pengaturan persenjataan, dan dapat mengemukakan rekomendasi-rekomendasi yang bertalian dengan prinsip-prinsip itu kepada anggota-anggota atau kepada Dewan Keamanan atau kepada kedua-duanya.

Fungsi PKO juga telah mengalami banyak perubahan sejak akhir masa Perang Dingin. Jika sebelumnya PKO hanya terbatas pada misi-misi militer, sekarang menjadi lebih kompleks termasuk didalamnya: mengawasi HAM, demobilisasi personil militer, membangun kembali sektor pemerintahan, pelucutan senjata dari pihak-pihak yang berkonflik, hingga menjamin diterapkannya perjanjian damai yang telah tercapai.⁵⁸

Menurut *United Nations Peacekeeping Operation: Principles and Guidelines* atau yang biasa disebut dengan *Capstone Doctrine*, landasan normatif PBB dalam membentuk dan menjalankan operasi perdamaian ada empat, meliputi: piagam PBB, HAM, hukum humaniter internasional serta mandat DK PBB. Suatu peacekeeping operation seringkali dan secara natural dikaitkan dengan chapter VI dari piagam PBB oleh Dewan Keamanan PBB, namun kini DK PBB turut mengimplementasikan chapter VII ketika menyetujui pembentukan dan pengiriman operasi perdamaian ke suatu negara pada situasi pasca-konflik dimana negara tidak mampu untuk mempertahankan keamanan dan stabilitas dalam negerinya.⁵⁹

Berbicara tentang PKO tidak dapat terlepas dari masalah HAM dan hukum humaniter internasional sebagai landasan normatif setiap tindakan peacekeeping yang dilakukan oleh DK PBB. Adanya deklarasi internasional mengenai hak asasi

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *United Nations Peacekeeping Operation: Principles and Guidelines*, Department of Peacekeeping Operation, Department of Field Support, hlm.14.

manusia (HAM) telah membentuk pemahaman universal mengenai HAM bahwa hak asasi adalah hak yang dimiliki oleh setiap orang dan kebebasan yang berkenaan dengan itu bersifat mendasar.⁶⁰ Sehingga tiap peacekeeping operation yang dilakukan oleh DK PBB harus tetap menghormati hak-hak asasi manusia dan menjamin hal tersebut melalui pelaksanaan dari mandat-mandat yang dibebankan kepada pasukan peacekeeping PBB (militer, polisi dan kaum sipil). Dalam setiap PKO, pasukan perdamaian yang dikirim oleh DK PBB kedalam suatu konflik diharuskan untuk bertindak sejalan dengan hukum HAM internasional dan memahami bahwa setiap langkah yang diambil akan selalu berhubungan dengan HAM, kesemuanya itu juga terdapat didalam setiap mandat yang diberikan kepada tiap PKO yang dijalankan.⁶¹

Hukum humaniter internasional dikenal dengan sebutan lain yaitu “hukum perang” atau “hukum konflik bersenjata”, landasan bagi Hukum Humaniter Internasional utama adalah Konvensi-Konvensi Jenewa 12 Agustus 1949 bagi perlindungan korban perang dan telah diterima secara universal, serta adanya Protokol tambahan yang disahkan pada tahun 1977.⁶² Hukum humaniter internasional yang dibuat untuk melindungi pihak-pihak/individu-individu yang tidak atau tidak lagi ikut di dalam peperangan dan menjaga hak-hak dasar dari kaum sipil, korban perang dan pihak-pihak yang tidak termasuk pasukan perang didalam suatu konflik bersenjata. Hal ini yang menyebabkan hukum humaniter internasional sangat relevan bagi PKO yang seringkali ditempatkan pada masa pasca-konflik yang lebih banyak berhubungan dengan masalah-masalah humaniter.

Landasan normatif ketiga bagi peacekeeping operations yang dijalankan adalah mandat yang dikeluarkan oleh Dewan Keamanan. Penempatan PKO PBB dapat dijalankan karena adanya mandat oleh DK PBB dan melalui pemberian mandat itulah dapat ditentukan apa tujuan dari peacekeeping operations dan langkah-langkah apa yang seharusnya diambil oleh para pasukan perdamaian. Dalam menentukan peranan dan tindakan apa saja yang diemban oleh pasukan perdamaian didalam suatu peacekeeping operations, DK PBB juga merujuk

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

kepada resolusi-resolusinya yang berkaitan dengan perang, HAM dan kaum sipil, yaitu:

- Resolusi 1325 tahun 2000 tentang perempuan, perdamaian dan keamanan,
- Resolusi 1612 tahun 2005 tentang anak-anak dan konflik bersenjata,
- Resolusi 1674 tahun 2006 tentang perlindungan hak-hak sipil didalam konflik bersenjata.

Peacekeeping merupakan satu dari beberapa kegiatan yang dilakukan oleh PBB dan aktor internasional lainnya untuk menjaga keamanan dan perdamaian internasional. Peacekeeping itu sendiri saling berkaitan dengan kegiatan-kegiatan PKO lainnya seperti: *conflict prevention*, *peacemaking*, *peace enforcement*, dan *peacebuilding*. Keterlibatan PBB pada awalnya hanya sebatas mengirimkan tim monitoring konflik karena berkaitan dengan fungsi *humanitarian assistance* dan menjaga perdamaian internasional seperti yang tercantum pada Chapter I pasal 1 ayat 1 Piagam PBB:

“to maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principal of justice and international law, adjustment or settlement of international dispute or situation which might lead to a breach of the peace;”

Pasal 52 ayat 3 juga menjelaskan tujuan utama PBB untuk menjaga perdamaian dan keamanan dunia: Dewan Keamanan akan memberikan dorongan untuk pengembangan penyelesaian secara damai atas pertikaian setempat atau badan-badan regional itu baik atas usaha negara-negara yang bersangkutan maupun atas anjuran Dewan Keamanan.

Ditematkannya tim monitoring PBB di Darfur selain untuk mengawasi kondisi konflik di Darfur dan melaporkan tingkat pelanggaran HAM yang ada, juga untuk menjamin bahwa kedua pihak yang bertikai yaitu SPLA dan Janjaweed tetap berkomitmen melanjutkan gencatan senjata seperti yang tercantum pada Protokol Machakos 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 dan berkomitmen untuk mencapai resolusi bersama secara damai dan komprehensif.⁶³

Berdasarkan bukunya yang berjudul *Understanding Peacekeeping*, Bellamy membagi peacekeeping kedalam dua paham; Westphalian dan post-Westphalian. Pada paham Westphalian peranan peacekeeping terbatas hanya membantu sampai tercapainya suatu penyelesaian konflik secara damai dan politis dan hubungan antar negara yang berkonflik. Dalam paham Westphalian, apapun yang terjadi didalam negara (konflik intra-negara) bukanlah sesuatu yang berhubungan oleh para peacekeepers karena masih menganut prinsip kedaulatan suatu negara dan non-intervensi.⁶⁴ Paham Westphalian mendorong ide bahwa sebaiknya peacekeeping membentuk institusi-institusi dan ruang jarak yang memungkinkan negara untuk menyelesaikan masalahnya sendiri.⁶⁵

Sedangkan pada paham post-Westphalian, peacekeeping tidak hanya terbatas pada menjaga keteraturan antar negara tetapi juga memiliki berbagai tugas lain yang berhubungan dengan perdamaian dan keamanan di dalam negara itu sendiri, sekaligus menanamkan pemikiran tentang perdamaian liberal.⁶⁶ Paham post-Westphalian menyarankan bahwa para peacekeepers semestinya berada didalam usaha untuk membentuk, mewujudkan dan menjaga kelangsungan demokrasi liberal agar perdamaian bisa berjalan untuk jangka panjang.⁶⁷

Dilihat dari segi historis, sejak tahun 1988 hingga 1993, *peacekeeping* mengalami tiga perubahan yang signifikan. Pertama, perubahan secara kuantitatif, PBB didaulat untuk melakukan lebih banyak operasi perdamaian dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Secara tidak langsung, PBB diminta untuk melakukan hal-hal yang mereka pun belum memiliki pengalaman ataupun sumber daya bagi pelaksanaan hal itu. Kedua, *peacekeeping* berubah secara kualitatif, PBB menjalankan operasi perdamaian yang sama sekali berbeda

⁶³ www.reliefweb.int/rw/...nsf/...sud.../sud-sud-09janPart%20II.pdf diakses pada 15 Oktober 2009 pada 7:33.

⁶⁴ Bellamy, Alex J., Paul Williams, Stuart Griffin, *Understanding Peacekeeping*, 2004, hlm. 1-2.

⁶⁵ *Ibid.* Hlm 31.

⁶⁶ *Ibid.* Hlm 2.

⁶⁷ *Ibid.* Hlm. 31.

dengan operasi-operasi sebelumnya. Menggabungkan konsep *peacekeeping* itu sendiri dengan bantuan kemanusiaan, perencanaan *state-building*, perwujudan perdamaian di tingkat lokal serta elemen-elemen dari *peace enforcement* seperti yang menjadi karakteristik dari *wider peacekeeping*.

Dan pada perubahan yang ketiga, *peacekeeping* berubah secara normatif. Perubahan ini terjadi karena adanya kepercayaan yang berkembang diantara para negara anggota PBB untuk meluaskan konsep post-Westphalian tentang perdamaian demokratis-liberal melalui para penjaga perdamaian.⁶⁸ Menurut Bellamy, ada dua alasan mengapa perubahan terhadap pemahaman konsep *peacekeeping* ini terjadi; Dewan Keamanan menjadi lebih proaktif dan berkeinginan untuk menjalankan operasi perdamaian yang lebih besar cakupannya dengan mandat yang lebih kompleks; ada lebih banyak negara yang tertarik untuk berpartisipasi didalam *peacekeeping operation* karena mereka memiliki alasan-alasan atau bahkan kepentingan nasional mereka sendiri.

Ada perdebatan tentang konsepsi perdamaian liberal yang melibatkan *peacekeeping*. China dan banyak negara berkembang lainnya bersikeras bahwa paham Westphalian seharusnya tetap dilanjutkan. Mereka berpendapat bahwa perdamaian hanya bisa dibangun karena adanya perdamaian antar negara. Namun banyak pemimpin negara-negara Barat yang tidak setuju akan hal tersebut. Negara-negara Barat berpendapat bahwa perdamaian internasional dihasilkan dari masyarakat internasional yang terbentuk dari demokrasi liberal. Berdasarkan anggapan tersebut, maka PBB dan organisasi-organisasi regional harus mendukung pembentukan demokrasi liberal dimanapun karena hal tersebut merupakan jalan terbaik untuk menuju perdamaian yang stabil.⁶⁹

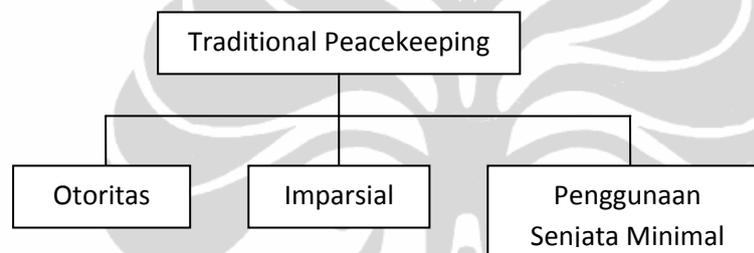
Pengiriman tim monitoring PBB ini merupakan salah satu tugas dari traditional *peacekeeping*, yang bertujuan untuk membantu mewujudkan dan menjaga situasi yang kondusif untuk penyelesaian konflik jangka panjang oleh pihak-pihak yang bertikai. Traditional *peacekeeping*, yang termasuk kedalam paham Westphalian, mengambil tempat diantara gencatan senjata dan penyelesaian secara politis, dan berusaha mengembangkan rasa kepercayaan (*confidence building*) yang dibutuhkan oleh pihak-pihak yang berkonflik untuk

⁶⁸ *Ibid.* Hlm. 75.

⁶⁹ *Ibid.* Hlm 29.

bisa melanjutkan perundingan damai.⁷⁰ Namun karena peranan sekunder yang dijalankan, keberhasilan traditional peacekeeping sangat bergantung pada pemberian otoritas dan kontribusi positif dari para pihak yang berkonflik.

Sedangkan pengertian traditional peacekeeping menurut PBB adalah suatu operasi yang melibatkan personil militer tanpa daya tempur tinggi, untuk membantu menjaga atau mengembalikan keamanan dan perdamaian internasional di daerah berkonflik. Operasi ini lebih bersifat sukarela dan berdasarkan pada kerjasama. Dalam mencapai tujuannya, traditional peacekeeping tidak menggunakan kekuatan senjata seperti yang tertulis di Artikel 42.⁷¹



Tabel 2.1 Sifat Traditional Peacekeeping menurut Bellamy, Williams, dan Griffin.

Pengiriman tim monitoring PBB untuk membantu dijalkannya perjanjian damai antara Pemerintah Sudan dan kelompok pemberontak etnis Afrika tidak berjalan dengan semestinya. Karena aksi kekerasan antar kedua kelompok yang bertikai terus-menerus ada dan mengakibatkan makin banyaknya korban yang berjatuhan. Namun resolusi-resolusi yang dikeluarkan oleh DK PBB tetap terbatas pada tugas-tugas traditional peacekeeping dan hanya menekan pemerintah Sudan untuk serius meneruskan perjanjian-perjanjian damai yang telah tercapai, seperti Perjanjian damai N'djamena dan Protokol Abuja.

Baru ketika konflik semakin memanas, PBB memberikan wewenang kepada Dewan Keamanan untuk mengirimkan pasukan perdamaian ke Sudan dan menjalankan proses perdamaian konflik, seperti yang tercantum pada pasal 24 ayat 1 Piagam PBB:

⁷⁰ *Ibid.* Hlm. 95-97.

⁷¹ United Nations, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping*.

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

Karena pemerintah Sudan tidak juga melucuti persenjataan kelompok Janjaweed yang menyebabkan konflik masih terus berlanjut, DK PBB akhirnya mengeluarkan resolusi 1590 di tahun 2005 yang menyebutkan bahwa DK PBB membentuk dan mengirim sejumlah pasukan perdamaian dibawah nama *United Nations Mission in Sudan (UNMIS)*, pengiriman pasukan UNMIS juga sekaligus untuk membantu pasukan *African Union Mission (AMIS)* yang telah lebih dulu ditempatkan disana oleh Uni Afrika. Pasukan UNMIS terdiri dari 10.000 personil militer dan lebih dari 715 personil polisi sipil.⁷²

Berdasarkan mandat dari DK PBB, UNMIS mempunyai masa aktif selama 6 bulan dan memiliki tujuan-tujuan yang berkaitan dengan diterapkannya perjanjian damai bagi Darfur, antara lain:

- Mendukung dijalankannya *Comprehensive Peace Agreement* dengan cara: mengawasi pergerakan kelompok-kelompok bersenjata dan menempatkan kembali pasukan perdamaian didaerah konflik yang berhubungan dengan perjanjian gencatan senjata; membantu dalam proses pelucutan senjata, demobilisasi dan reintegrasi; menjamin dilaksanakannya HAM dan perlindungan terhadap kaum sipil,
- Memfasilitasi dan mengkoordinasi pemulangan kembali para pengungsi serta turut membantu dalam fungsi kemanusiaan.
- Membantu pihak-pihak yang berkonflik yang disebutkan didalam *Comprehensive Peace Agreement* untuk bekerjasama dengan aktor internasional lainnya.
- Berkontribusi dalam usaha bersama untuk melindungi dan mendukung HAM di Sudan, sesuai dengan kapabilitas UNMIS dan dibawah hubungan

⁷² <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/284/08/PDF/N0528408.pdf?OpenElement> diakses pada tanggal 4 Juni 2009.

kerjasama yang erat dengan PBB, organisasi-organisasi serta NGO yang terkait.

Comprehensive Peace Agreement sendiri merupakan perjanjian yang telah ditandatangani oleh pemerintah Sudan dan *Sudan People's Liberation Army/SPLA* pada 9 Januari 2005 dan disaksikan oleh respresentatif dari berbagai negara (Arab Saudi, Italia, Kenya, Uganda, Amerika Serikat, Uni Eropa, Uni Afrika, Mesir, Belanda, Norwegia) serta perwakilan Sekjen PBB di Sudan. Perjanjian damai tersebut memuat berbagai ketentuan yang sebelumnya telah dibahas di Protokol Machakos, penyelesaian konflik Abyei dan konflik di wilayah Kordofan Selatan dan Nil Biru. Isi dari *Comprehensive Peace Agreement* memuat berbagai kesepakatan di berbagai bidang yaitu politik, ekonomi, budaya dan HAM. Dari segi politik pemerintah Sudan dan SPLA setuju untuk melakukan gencatan senjata jangka panjang untuk bisa membangun kembali pemerintahan yang lebih demokratis bagi rakyat Sudan, dan kedua belah pihak harus bersungguh-sungguh dalam menjalankan perjanjian damai tersebut mengingat konflik Darfur telah menelan banyak korban jiwa. Wilayah-wilayah di Sudan memiliki kekayaan sumber daya alam yang berbeda-beda dan hampir kesemuanya dimonopoli oleh etnis Arab, karena itu pemerintah Sudan bersedia untuk meratakan hasil bumi dan sumber daya alam melalui perekonomian negara untuk wilayah-wilayah yang kurang berkembang.

Konflik Darfur merupakan konflik dalam negeri yang diawali oleh perbedaan etnis. Etnis Afrika, yang penduduk asli, tersingkirkan oleh berbagai kemajuan yang dimiliki etnis Arab berkat kepemihakan dari Pemerintah Sudan. Karena itu didalam *Comprehensive Peace Agreement* disinggung pula mengenai keanekaragaman budaya yang dimiliki oleh rakyat Sudan. Bahwa seluruh rakyat Sudan dan pemerintahannya sepakat untuk menggunakan bahasa Arab dan Inggris sebagai bahasa nasional, dan bahasa lokal tetap dijaga dan diakui sebagai kekayaan nasional bangsa. Sedangkan dari segi HAM, pemerintah Sudan harus tetap mengutamakan dan melindungi hak-hak rakyatnya yang telah menjadi korban akibat adanya konflik Darfur. Tidak lagi mempraktekkan perbudakan dan menjamin adanya kesetaraan gender perempuan dengan laki-laki.

Dikeluarkannya resolusi 1590 oleh Dewan Keamanan PBB yang memuat pembentukan pasukan UNMIS; selain tetap sebagai tim monitoring tapi juga sebagai pendukung pasukan AMIS, pengawas dalam proses pelucutan senjata serta mendukung proses penerapan perjanjian damai, relevan dengan tipe peacekeeping dari paham post-Westphalian yaitu *Wider Peacekeeping*. Dimana wider peacekeeping adalah perluasan dari traditional peacekeeping namun memiliki tugas-tugas tambahan (biasanya humanitarian). Wider peacekeeping dapat disebut juga operasi sebagai bentuk respon dari gagalnya suatu gencatan senjata atau perjanjian politik.⁷³

Wider peacekeeping sering juga disebut sebagai peacekeeping operation yang berada diantara Chapter VI dan Chapter VII dari Piagam PBB, karena dapat menggunakan metode penyelesaian konflik tradisional serta dapat menggunakan kekuatan militer jika dianggap perlu demi menjaga keamanan dan perdamaian internasional. Ada enam karakteristik utama dari wider peacekeeping, yaitu:

- Muncul ketika konflik sedang atau masih berlangsung
- Operasi wider peacekeeping biasanya mengambil tempat pada saat ‘perang baru’ dan bukannya pada konflik antar-negara biasanya.
- Para pasukan yang terlibat dalam wider peacekeeping diberikan tugas-tugas yang melebihi traditional peacekeeping, termasuk didalamnya pemisahan personil militer, pelucutan senjata, menyusun dan mengawasi pemilihan umum, membawa misi kemanusiaan, melindungi personil sipil PBB, orang-orang dari pemerintah dan NGO, serta mengawasi gencatan senjata.⁷⁴
- Operasi wider peacekeeping lebih berhubungan dengan banyak komunitas sipil di bidang kemanusiaan dan HAM jika dibandingkan dengan traditional peacekeeping.
- Mandat yang diberikan terhadap misi-misi wider peacekeeping seringkali berubah-ubah.

⁷³ Bellamy, Alex J., Paul Williams, Stuart Griffin, *Understanding Peacekeeping*, 2004, hlm 6-7.

⁷⁴ Berdal, M., *Whither UN Peacekeeping?*, Oxford University Press, 1993.

- Misi wider peacekeeping seringkali menemui kesulitan dalam masalah keuangan, sehingga mereka tidak dapat memenuhi tugas-tugas yang seharusnya dapat tercapai.⁷⁵

Konflik antar-negara bergeser dan digantikan oleh konflik *intrastate* sebagai gangguan yang dominan terhadap keamanan dan perdamaian internasional sekarang ini. Dilatar-belakangi oleh aspek etnis, ekonomi, dan nasionalis yang menginginkan adanya hak otonomi dari sisi internal suatu negara, membuat perang sipil menjadi bentuk persetujuan yang paling umum ditemui dari konflik bersenjata. Biasanya terdapat bahwa konflik terjadi antara kelompok oposisi dengan kelompok pro-pemerintah, atau antara kelompok-kelompok yang berseteru karena perebutan kekuasaan.

Poin kedua dari karakteristik *wider peacekeeping* di atas mengatakan bahwa peacekeeping operation jenis ini biasanya ditempatkan di wilayah atau negara yang mengalami 'new wars' atau perang yang tidak lagi memiliki ciri-ciri tradisional suatu perang. Menurut Karen Mingst, *limited civil wars* memiliki pemahaman bahwa konflik terjadi diantara pihak-pihak yang berada didalam satu negara untuk dapat menguasai suatu teritori tertentu atau untuk mendapatkan kendali atas kekuatan politik, dan hanya menggunakan persenjataan yang terbatas. Dan yang menjadi sasaran didalam perang kategori ini, terbatas secara strategis dan geografis.⁷⁶

Konflik Darfur memiliki karakteristik yang berbeda dengan apa yang dijelaskan oleh pemahaman mengenai perang sipil di atas, dan ini yang membuat konflik Darfur termasuk kedalam kategori perang baru. Pada kategori perang baru, pihak-pihak yang berkonflik akan menyerang populasi kaum sipil secara terbuka seperti penyerangan kepada kamp-kamp pengungsian di zona netral yang dilakukan oleh Janjaweed atau SPLA di Darfur. Adanya ketidakseimbangan terhadap kekuatan militer atau persenjataan yang dimiliki oleh masing-masing pihak (*asymmetric warfare*). SPLA sebagai kelompok pemberontak memiliki

⁷⁵ *Op.cit.* hlm. 129-130.

⁷⁶ *Ibid.*

persenjataan perang yang cukup untuk melawan Janjaweed yang disokong oleh pemerintah Sudan, meskipun minim dalam keahlian penggunaan senjata.⁷⁷

Chapter VI dari Piagam PBB lebih membahas cara-cara konvensional dalam menyelesaikan suatu konflik dan lebih mengandalkan dari kesediaan para pihak yang bersengketa untuk mau bekerjasama dengan DK PBB dalam mencari solusi atau kesepakatan agar konflik dapat diakhiri, dan kemudian mendukung terciptanya situasi yang kondusif supaya kesepakatan yang telah diterima dapat dijalankan. Beberapa pasal dalam Chapter VI yang berhubungan dengan langkah-langkah yang diambil oleh DK PBB pada konflik Darfur:

- **Pasal 33** : Para pihak pada suatu sengketa, yang jika berkelanjutan memungkinkan untuk membahayakan pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional, harus, pertama-tama mencari jalan keluar melalui negosiasi, penyelidikan, mediasi, konsiliasi, arbitrase, penyelesaian hukum, cara-cara alternatif melalui badan regional atau kesepakatan-kesepakatan, atau cara-cara damai sesuai dengan pilihan sendiri.
- **Pasal 34** : Dewan Keamanan dapat menyelidiki suatu sengketa atau apapun yang dapat menyebabkan terjadinya permasalahan internasional, untuk menentukan apakah sengketa atau situasi tersebut berkelanjutan dan dapat membahayakan pemeliharaan perdamaian atau keamanan internasional.
- **Pasal 36** : Ayat 1; Dewan Keamanan dapat, pada setiap tahapan situasi seperti yang tercantum dalam pasal 33, merekomendasikan prosedur atau metode-metode penyelesaian yang sesuai.

Ayat 2; Dewan Keamanan harus mempertimbangkan segala prosedur apapun untuk diterapkan pada penyelesaian sengketa yang telah diterima/dijalankan oleh semua pihak⁷⁸.

Ketika *Comprehensive Peace Agreement* telah ditandatangani oleh pemerintah Sudan dan kelompok pemberontak SPLA, Sekjen PBB melaporkan kepada DK PBB mengenai perkembangan yang ada paska-penandatanganan kesepakatan serta hal-hal apa saja yang diperlukan untuk dapat membantu proses

⁷⁷ Kaldor, Mary, *New & Old Wars: Organized Violence in Global Era*, Polity Press, 2007, halaman 75.

⁷⁸ Chapter VI Piagam PBB, United Nations, Department of Public Information.

implementasi dari kesepakatan tersebut. Pada laporan Sekjen PBB tanggal 3 Juni 2004, menyebutkan bahwa dibutuhkan adanya campur-tangan dari tim PBB untuk mengawasi: perihal politik, gencatan senjata dan perjanjian keamanan, membantu terlaksananya demobilisasi dan pelucutan senjata, serta dukungan di bidang kemanusiaan (*humanitarian affairs*). Inilah awal dari dikirimkannya tim monitoring PBB ke konflik Darfur.

Sedangkan Chapter VII dari Piagam PBB lebih membahas mengenai cara-cara lain diluar metode konvensional untuk memaksa pihak yang bersengketa agar mau bekerjasama dalam menyelesaikan konflik, apabila konflik berkelanjutan dan dinilai membahayakan stabilitas regional dan internasional. Seperti yang terdapat pada:

- **Pasal 41** : Dewan Keamanan dapat mengambil tindakan tanpa penggunaan senjata apapun yang dinilai mampu memberikan pengaruh terhadap keputusannya, seperti gangguan hubungan ekonomi, laut, udara, telekomunikasi, radio hingga pemutusan hubungan diplomatik.
- **Pasal 42** : Apabila tindakan-tindakan yang tercantum dalam Pasal 41 telah diambil dan dinilai tidak memadai, Dewan Keamanan mungkin mengambil tindakan melalui laut, udara dan pasukan darat yang diperlukan untuk memulihkan perdamaian dan keamanan internasional. Tindakan tersebut dapat mencakup demonstrasi, blokade, atau operasi lainnya melalui udara atau laut, serta pasukan darat anggota PBB.
- **Pasal 51** : Tidak tercantum dalam Piagam PBB yang mengganggu hak asasi individu atau kolektif untuk membela diri jika terjadi serangan bersenjata, hingga Dewan Keamanan memutuskan langkah selanjutnya untuk dapat kembali memelihara perdamaian dan keamanan internasional.

Berdasarkan karakteristik dari wider peacekeeping, tipe operasi perdamaian tersebut mengemban tugas melebihi tugas yang dijalankan oleh traditional peacekeeping. Pada awalnya pasukan UNMIS diberikan mandat untuk membantu proses *confidence building* antara pemerintah Sudan dan kelompok pemberontak agar perjanjian-perjanjian damai yang telah disepakati dan ditandatangani dapat diterapkan secara riil, sehingga nantinya akan tercipta

perdamaian di Sudan. Resolusi 1590 DK PBB yang dikeluarkan tahun 2005 juga menyebutkan bahwa UNMIS turut mengemban misi kemanusiaan di Sudan seperti melindungi dan menjaga kaum sipil korban konflik serta mengawasi jika terjadi pelanggaran terhadap HAM. Dan dalam menjalankan misi kemanusiaannya, UNMIS diperbolehkan untuk mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu dengan menggunakan sumber daya dan kekuatan militer didalam area penempatan pasukan UNMIS.

Secara normatif, peacekeeping operation yang dijalankan PBB memang hanya terbatas pada mendukung implementasi suatu perjanjian damai atau gencatan senjata namun seringkali PKO tersebut dibutuhkan untuk peranan yang lebih aktif dalam proses peacemaking dan peacebuilding.⁷⁹ Namun jika dalam menjalankan misinya para pasukan PKO PBB turut terkena serangan dari pihak yang berkonflik, mereka diperbolehkan untuk menyerang balik dengan tujuan membela diri (*self-defense*) dan melindungi kaum sipil.

II.4 Pembentukan UNAMID

Dilatarbelakangi oleh kekhawatiran akan jumlah korban yang terus meningkat serta masalah pengungsi akibat dari pecahnya konflik di tahun 2003 yang terjadi antara pemerintah Sudan, yang menyokong kelompok militer Janjaweed, dengan kelompok pemberontak JEM dan SPLA. Kekerasan yang meluas seperti pembunuhan kaum sipil dan pemerkosaan terhadap kaum wanita telah terjadi sejak awal terjadinya konflik dan terus berlanjut. PBB telah menyebut keadaan di Darfur sebagai sebuah krisis yang harus diakhiri oleh adanya suatu resolusi yang bersifat berkelanjutan, dan merumuskan resolusi tersebut telah menjadi prioritas utama bagi Dewan Keamanan PBB dan Sekretaris Jendral PBB.

Berkaitan dengan adanya kemungkinan telah terjadi genosida di Sudan akibat konflik Darfur, menyebabkan intervensi DPKO PBB juga berkenaan dengan *humanitarian intervention* yang terpusat pada misi-misi yang berkaitan dengan isu kemanusiaan dan HAM. Menurut Peter Hilpold, *humanitarian intervention* adalah intervensi suatu negara terhadap negara lain dengan menggunakan kekuatan militer dengan tujuan mengurangi dan/ mengakhiri

⁷⁹ *Ibid.* hlm 18-19.

kasualitas dari negara yang berkonflik. Kausalitas tersebut dapat ditimbulkan melalui perang sipil, krisis kemanusiaan, ataupun genosida. Tujuan dari *humanitarian intervention* sama sekali tidak bersinggungan dengan integritas teritorial ataupun mengganggu kondisi geo-political suatu negara, tetapi hanya terfokus pada meminimalisir isu sosial apapun yang terjadi akibat konflik negara tersebut.⁸⁰

Dibawah pengawasan dan himbauan dari Uni Afrika yang juga dibantu oleh PBB, perjanjian damai untuk Darfur ditandatangani pada 5 Mei 2006. Diplomasi secara intensif dan dukungan politis dilakukan untuk mendorong berlanjutnya proses perdamaian. PBB memberikan dukungan penuh terhadap Uni Afrika untuk berperan pelaksana utama dalam menghentikan konflik dan mewujudkan perdamaian di Darfur, dikarenakan Uni Afrika adalah organisasi regional yang dianggap memahami karakteristik dan lebih dapat diterima oleh negara-negara Afrika manapun.

Berkaitan dengan hal tersebut, ada tiga tipe umum yang dapat dikelompokkan sebagai *peacekeepers* menurut Bellamy-Williams-Griffin. Ketiga tipe *peacekeepers* tersebut adalah: Negara sebagai satu individu, yang dapat bertindak sendirian atau sebagai negara sentral dan mampu membentuk koalisi sebagai respon dari permasalahan yang sama; Organisasi Internasional dan aliannya; dan PBB.⁸¹

Pada 16 November 2006 dilakukan pertemuan di Addis Ababa, Ethiopia yang dihadiri oleh para anggota DK PBB, perwakilan dari pemerintah Sudan, Uni Afrika dan organisasi-organisasi yang memiliki pengaruh terhadap Sudan. Hasil dari pertemuan tersebut *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) mengembangkan dan menjalankan pendekatan tiga-tahap untuk membantu AMIS yang sebelumnya telah menjalankan misi serta membentuk suatu pasukan gabungan Uni Afrika dan PBB dalam satu *peacekeeping operation* di Darfur.

Berdasarkan pengamatan PBB, *peacekeeping operation* yang dijalankan AMIS bentukan dari Uni Afrika tidak mampu untuk menekan konflik. Karena hal

⁸⁰ Hilpold, Peter, 'Humanitarian Intervention: Is there a Need for a Legal Reappraisal?', *European Journal of International Law*, 12 (2002), pages 437-467

⁸¹ Bellamy, Alex J., Paul Williams, Stuart Griffin, *Understanding Peacekeeping*, 2004, hlm 35.

tersebut PBB membentuk UNMIS dengan tujuan untuk membantu pasukan AMIS, akan tetapi dengan tetap berjalannya konflik serta berbagai tindak kekerasan terhadap HAM yang dilakukan baik oleh Janjaweed maupun SPLA kebutuhan untuk perdamaian semakin mendesak. Karena itu PBB memutuskan untuk mengambil alih secara penuh operasi perdamaian yang sebelumnya dijalankan Uni Afrika melalui AMIS ke tangan PBB dan UNMIS. Hal ini dapat dilihat dari resolusi 1706 tahun 2006 yang menyebutkan bahwa *Peace and Security Council* Uni Afrika setuju untuk menyerahkan operasi tersebut ke tangan PBB.⁸²

Lebih lanjut resolusi 1706 menyebutkan bahwa sebaiknya misi yang diemban masih merujuk pada resolusi 1590 dan bahwa UNMIS diperkuat menjadi 17.300 personel militer dan 3.300 personel dari polisi sipil melihat pada perkembangan situasi Darfur yang masih sarat konflik. Namun tujuan utama pembentukan UNMIS adalah membantu implementasi poin-poin yang terdapat di *Darfur Peace Agreement* dan kesepakatan N'djamena, yang sebelumnya merupakan misi AMIS.

Meskipun UNMIS telah ditempatkan berdasarkan mandat yang harus dijalankannya, proses menuju perdamaian Darfur tetap berjalan lambat. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan ruang gerak UNMIS yang dibatasi oleh pemerintah Sudan⁸³, sedangkan melihat kembali pada mandat yang ada UNMIS seharusnya dapat bekerjasama secara setingkat dengan pemerintah dalam mewujudkan perdamaian bagi masyarakat Sudan. Ditambah lagi dengan adanya penyerangan dan penangkapan terhadap pasukan UNMIS, AMIS dan organisasi non-pemerintah lainnya di Nyala, Darfur Selatan pada 17 Januari 2007.⁸⁴

Pada bulan Juni 2007, pemerintah Sudan setuju untuk bergabung dengan penjaga perdamaian Uni Afrika – PBB di Darfur. Anggota Uni Afrika menyatakan bahwa persetujuan tersebut merupakan langkah maju pemerintah, tetapi beberapa pengamat lain mengingatkan bahwa mungkin saja pemerintah mengingkarinya sama seperti beberapa perjanjian sebelumnya. Sudan diberitakan telah memaksa agar anggota-anggota penjaga perdamaian terbentuk dari tentara-

⁸² Resolusi 1706 DK PBB Tahun 2006 paragraf 10.

⁸³ Resolusi 1755 DK PBB Tahun 2007 paragraf 10.

⁸⁴ *Ibid.* paragraf 12.

tentara Afrika. Mengenai kerjasama antara PBB dengan Uni Afrika juga telah disebutkan di resolusi 1755.⁸⁵

Ide dan pembicaraan mengenai penggabungan kekuatan untuk operasi perdamaian Darfur antara PBB dengan Uni Afrika telah ada ketika UNMIS masih menjalankan tugasnya. Melalui diplomasi secara intensif yang dilakukan oleh Sekjen PBB Ban Ki-moon dan aktor-aktor lainnya dari komunitas internasional membuah hasil persetujuan pemerintah Sudan untuk menerima adanya pasukan UNAMID di negaranya pada bulan Juni 2007. Pembentukan pasukan gabungan tersebut diresmikan oleh DK PBB pada 31 Juli 2007 melalui Resolusi 1769, yang sekaligus memulai operasi perdamaian gabungan Uni Afrika dan PBB yang bernama *United Nations African Union Mission in Darfur* (UNAMID) dan berbasis di El Fasher. Dimana UNAMID bertindak sesuai dengan Chapter VII Piagam PBB, dengan masa aktif selama 12 bulan dan mengambil alih tugas-tugas yang sebelumnya diemban AMIS pada 31 Desember 2007. Mandat yang diberikan kepada UNAMID dari DK PBB diperpanjang pada 31 Juli 2008, seperti yang terdapat pada Resolusi 1828 DK PBB, dan mencakup pasukan-pasukan dari Bangladesh, Cina, Mesir, Gambia, Kenya, Nigeria, Senegal, Rwanda dan Afrika Selatan⁸⁶.

Dengan berakhirnya masa Perang Dingin, pemahaman dan ruang lingkup peacekeeping operation mengalami banyak perubahan menjadi lebih multidimensional dan lebih menekankan diri pada pembangunan landasan untuk perdamaian yang berkelanjutan, seperti pengertian wider-peacekeeping dari paham post-Westphalian.⁸⁷

UNAMID dapat disebut sebagai peacekeeping multidimensional karena memiliki mandat utama melindungi kaum sipil dari kekerasan perang, namun pasukan gabungan tersebut juga ditugasi untuk membantu menjaga keamanan demi berjalannya bantuan kemanusiaan ke Darfur, mengawasi perkembangan dari diterapkannya perjanjian-perjanjian damai yang telah ada, berkontribusi terhadap pelaksanaan HAM dan hukum hingga menjaga situasi di sepanjang perbatasan

⁸⁵ *Ibid.* Paragraf 15.

⁸⁶ <http://unamid.unmissions.org/Default.aspx?tabid=890> diakses pada 25 Desember 2009.

⁸⁷ <http://www.un.org/en/peacekeeping/> diakses pada 25 Desember 2009.

dengan Chad dan Republik Afrika Tengah; karena kedua negara tetangga ini menjadi tempat tujuan bagi para kaum sipil korban konflik Darfur.

Seperti yang telah diketahui, kekuatan pasukan PBB terbentuk secara multinasional dari negara-negara anggota. Menurut resolusi 1769, pasukan UNAMID terdiri dari:

- 19.555 personel militer
- 6.432 polisi dan bantuan sipil lainnya

Keduanya dibekali dengan persenjataan hanya untuk membela diri dan menjaga wilayah-wilayah yang dijadikan zona netral bagi para korban konflik Darfur. Pasukan perdamaian PBB dan Uni Afrika tersebut juga tidak bekerja sendiri, terutama dalam isu-isu kemanusiaan. UNAMID bekerjasama dengan MINURCAT, peacekeeping operation PBB di Chad, untuk mengatasi masalah pengungsi yang melintasi perbatasan Sudan – Chad.

Seperti yang telah diketahui, konflik etnis berkepanjangan yang terjadi di Darfur telah mengakibatkan banyak penduduk Sudan kehilangan tempat tinggalnya dan memaksa mereka mengungsi ke kota-kota lain dan bahkan ke negara tetangga. Chad, sebagai negara tetangga Sudan, turut terkena dampak dari konflik Darfur karena sejumlah besar korban konflik bergerak mengungsi ke sana. Situasi dimana Chad menjadi negara penampung korban konflik menyebabkan ketidakstabilan dalam negeri serta ketegangan dalam hubungan diplomatik Sudan dengan Chad, yang dianggap mencampuri urusan dalam negeri Sudan. PBB pun telah membentuk peacekeeping operation untuk menjaga stabilitas wilayah pengungsi Sudan di Chad sekaligus monitoring keadaan terutama di daerah perbatasan.

Bantuan tambahan personel ke dalam UNAMID juga didapat dari negara-negara lain. Pada 22 Desember 2008, Pakistan mengirim sebanyak 85 personel untuk membantu pasukan perdamaian PBB dan Uni Afrika di Darfur. Ethiopia juga mengirim dua tim logistiknya untuk membantu peralatan militer termasuk perbekalan, transportasi, serta perawatan bagi persenjataan yang dimiliki oleh UNAMID.

Akan tetapi, dalam melaksanakan mandatnya UNAMID menghadapi beberapa hambatan yang berpengaruh terhadap peacekeeping operation yang sedang dijalankan. Hambatan-hambatan tersebut antara lain mencakup:

- Kurangnya kerjasama dari pemerintah Sudan
- Lambatnya kesiapan pasukan dan kontribusi polisi untuk ditempatkan
- Sulitnya arus bantuan logistik ke pasukan akibat situasi konflik di Darfur⁸⁸

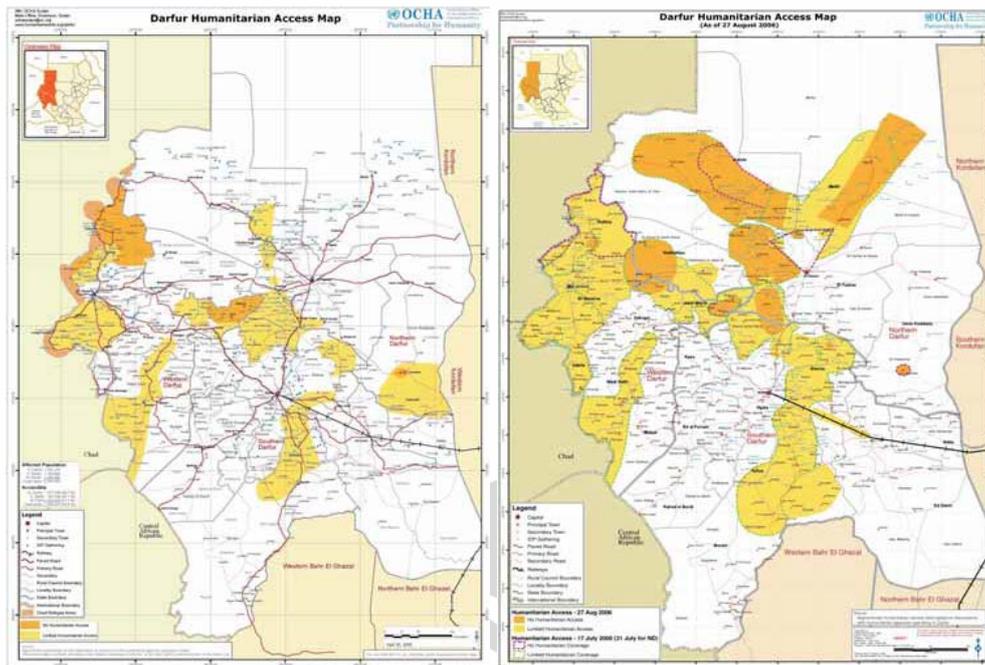
Pasukan UNAMID pun tidak luput dari serangan. Transportasi yang digunakan UNAMID untuk membawa perbekalan dan peralatan, serta untuk berpindah dari satu wilayah ke wilayah lain seringkali dibajak. Sehingga alat bantu UNAMID dalam melaksanakan berbagai mandatnya terhambat akibat serangan-serangan tersebut. Seperti yang terjadi pada 27 Desember 2009 dimana satu orang dari pasukan UNAMID tewas akibat serangan yang dilakukan oleh kelompok bersenjata di dekat kota El Fasher.

Berdasarkan pada data diatas, peacekeeping operation di Darfur baik yang dilakukan oleh PBB maupun Uni Afrika mengalami pasang-surut. Di satu sisi, PBB mampu menangani isu-isu kemanusiaan yang muncul akibat konflik yang terjadi, seperti masalah kaum pengungsi dan penempatan zona-zona netral untuk kamp-kamp pengungsian. UNAMID bekerjasama dengan MINURCAT (peacekeeping operation yang berjalan di Chad) dalam permasalahan penampung bagi kaum sipil yang menjadi korban konflik Darfur. Sepanjang tahun 2006, akses PBB masuk ke Sudan untuk menjalankan misi kemanusiaan meluas hingga hampir meliputi seluruh wilayah negara berkonflik etnis tersebut.

APRIL 2006

AUGUST 2006

⁸⁸ *Ibid.*



Gambar 2. Peta akses misi kemanusiaan PBB.
Sumber: Sudan Humanitarian Overview volume 2 issue 7 August 2006.

Akan tetapi operasi perdamaian yang dilakukan PBB dan Uni Afrika diluar misi kemanusiaan masih menemui hambatan-hambatan. Baik itu serangan terhadap pasukan perdamaian, penutupan jalur masuk logistik bagi pasukan perdamaian, gagalnya peacekeeping operation dalam mengimplementasikan poin-poin yang terdapat di perjanjian-perjanjian yang telah disepakati sesuai dengan mandat yang diemban.

Jean-Marie Guéhenno dari PKO PBB menyebutkan bahwa UNAMID akan menghadapi tantangan serta hambatan sejak awal penempatannya. Ada tiga hal yang menurut Guéhenno harus dihadapi oleh UNAMID selama menjalankan mandatnya di Darfur, yaitu: operasi perdamaian gabungan PBB dengan Uni Afrika tersebut ditempatkan pada saat konflik Darfur masih berlangsung, kurangnya respon positif dari pihak-pihak yang berkonflik bahwa mereka menginginkan konflik ini berakhir, dan kurangnya sumber-sumber daya yang diperlukan selama UNAMID dilaksanakan di Darfur.⁸⁹

Terhambatnya operasi perdamaian yang dilakukan UNAMID juga dipengaruhi oleh aspek sosial. Rendahnya kepercayaan masyarakat Sudan terhadap peacekeeping operation yang dilakukan karena PBB memutuskan untuk

⁸⁹ United Nations Peace Operations Year in Review 2008, United Nations Publication, halaman 9.

bekerjasama dan menentukan langkah-langkah perdamaian yang adil bersama dengan Presiden Sudan Hassan Al-Bashir yang dituduh melakukan genosida oleh *International Criminal Court* (ICC). Hal ini mengganggu operasi perdamaian PBB secara keseluruhan, termasuk misi kemanusiaan dan berbagai operasi perdamaian lainnya di Sudan selatan.

Selain konflik Darfur yang berlatar-belakang perbedaan etnis, Sudan juga mengalami konflik antara masyarakat di wilayah utara dan selatan. Konflik utara-selatan ini didasari oleh keinginan untuk menguasai daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam yaitu minyak bumi. Konflik utara-selatan tidak sekeras konflik etnis di Darfur yang telah memakan banyak korban jiwa, akan tetapi kedua konflik tersebut saling berkesinambungan. Jika hanya satu konflik yang berhasil dihentikan maka konflik satunya tetap berlangsung. Penghentian konflik utara-selatan menjadi salah satu tujuan yang diemban *peacekeeping operation* yang dijalankan oleh PBB di Darfur.

Dengan adanya peralihan operasi perdamaian UNMIS menjadi operasi perdamaian gabungan PBB dengan Uni Afrika yaitu UNAMID, maka mandat yang diemban oleh UNMIS secara otomatis berubah menjadi mandat UNAMID. Yang tujuan utama dari mandat tersebut adalah:

1. melindungi personel, fasilitas, instalasi dan perlengkapannya, serta untuk menjamin keamanan dan kebebasan ruang gerak para personel pasukan perdamaian dan pekerja misi kemanusiaan dalam melakukan tugas-tugasnya.
2. mendukung implementasi awal dan efektif dari *Darfur Peace Agreement*, mencegah hal-hal yang mungkin dapat mengganggu proses implementasi tersebut termasuk serangan bersenjata, melindungi kaum sipil tanpa memandang bahwa hal tersebut seharusnya merupakan bagian dari tanggung jawab pemerintah Sudan.⁹⁰

Terlepas dari mandat-mandat utama tersebut diatas, UNMIS tetap mendukung proses implementasi CPA antara *National Congress Party* (NCP)/pihak pemerintah dengan SPLA yang merupakan kelompok pemberontak,

⁹⁰ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/mandate.shtml>

dan menyikapi komitmen yang dinyatakan kedua pihak dalam menyelesaikan konflik atas wilayah Abyei yang kaya akan minyak, menyiapkan untuk mendukung penyelenggaraan pemilihan umum Sudan di tahun 2009 dan merencanakan adanya referendum tahun 2011. Rapuhnya perdamaian di daerah luar Darfur disebabkan oleh adanya dua kejadian yang terpisah dan tidak berkaitan satu sama lain. Terjadinya konfrontasi di Abyei dan insiden penyerangan yang dilakukan oleh kelompok pemberontak Darfur.

Bentrokan di Abyei terjadinya antara angkatan bersenjata Sudan dengan SPLA dan berakibat pada banyaknya masyarakat kota tersebut kehilangan tempat tinggalnya dan memaksa UNMIS untuk mengevakuasi semua personel sipilnya dari area tersebut. Selama terjadinya konflik utara-selatan, UNMIS bertindak aktif dalam mengarahkan kedua pihak untuk bertemu secara politis, agar dapat mengakhiri kekerasan yang ada serta dapat menyelesaikan berbagai persoalan perbedaan yang ada di Abyei.

Setelah kekerasan di konflik utara-selatan telah dapat dikesampingkan, kedua belah pihak melakukan negosiasi mengenai *Abyei Roadmap Agreement* yang ditandatangani 8 Juni. Kedua pihak setuju untuk menarik pasukan masing-masing keluar dari wilayah Abyei, memperbolehkan PBB untuk bergerak secara bebas dalam menjalankan misi-misinya. UNMIS dan badan PBB lainnya mendukung secara aktif terhadap usaha implementasi *roadmap* tersebut, termasuk diantaranya pembentukan unit militer gabungan dan pelatihan bagi polisi, begitu pula dengan rekonstruksi pada kota Abyei dan pengembalian kaum pengungsi ke tempat asalnya.

Bantuan penambahan pasukan perdamaian bagi UNAMID terus berlanjut sepanjang tahun 2008. Pengiriman unit pendukung menjadi prioritas utama untuk membantu membangun infrastruktur di kamp-kamp pengungsian. Pada bulan Mei 2008, China mengirimkan bantuan personel yang terdiri dari para insinyur yang ditempatkan di Nyala, Darfur Selatan. Menyusul kemudian dari Mesir dan Pakistan pada bulan Juli dan Desember. Bantuan di bidang kesehatan didapat dari negara Nigeria dan Pakistan, yang menambah jumlah tenaga medis dan kesehatan untuk pasukan perdamaian. Logistik dan transportasi diberikan oleh Bangladesh,

Mesir dan Ethiopia. Pasukan batalion infantri Ethiopia dan enam batalion AMIS turut memperkuat pasukan UNAMID.

Pengiriman dan penambahan pasukan ini sebagai respon dari meningkatnya instabilitas keamanan dan serangan di seluruh wilayah Sudan. Pada 8 Februari 2008, beberapa kota di wilayah Darfur diserang oleh Janjaweed dan mengakibatkan kematian 115 orang dan memaksa 30.000 orang kehilangan tempat tinggalnya.⁹¹ Kemudian pada 10 Mei, kelompok pemberontak melakukan serangan yang mengancam keamanan di ibukota Sudan. Kelompok pemberontak ini telah mencapai batas luar Khartoum, tetapi dapat ditekan balik oleh pemerintah Sudan. Kejadian ini berujung pada pemutusan hubungan diplomatik Sudan kepada Chad, yang dianggap membantu operasi pemberontakan kelompok oposisi.

Serangan-serangan yang terjadi di Darfur Utara dan perampokan yang terjadi hampir di seluruh wilayah disebutkan oleh Sekretaris Jendral PBB Ban Ki-moon sebagai gangguan terhadap situasi keamanan yang menghambat efektifitas berjalannya UNAMID. Bahwa kedua kelompok bersenjata yang memulai konflik terus berusaha untuk mencapai kesepakatan melalui jalan militer dan hanya menghasilkan sedikit kemajuan dalam proses implementasi *Darfur Peace Agreement* yang disetujui tahun 2006.

Deklarasi unilateral yang disusun oleh Al-Bashir tidak berpengaruh terhadap segala tindak kekerasan yang ada. Deklarasi tersebut mendapatkan penolakan dari kelompok pemberontak karena dianggap sebagai propaganda untuk menghindari tuduhan dari ICC. PBB mengutuk serangan udara dan operasi militer lainnya yang terus dilakukan oleh pemerintah Sudan.

Serangan terhadap pasukan perdamaian PBB dan para pekerja misi kemanusiaan juga tetap berlangsung sepanjang tahun 2008. Pada 8 Januari, angkatan bersenjata Sudan menyerang konvoi perbekalan milik UNAMID. Pada bulan Mei, tentara Nigeria yang bergabung dengan UNAMID diserang oleh sekelompok orang bersenjata. Berlanjut pada 29 Mei pada penembakan seorang inspektur polisi sipil asal Uganda didalam kendaraan UNAMID di dekat kamp pengungsian di Darfur Utara. Insiden serius terhadap pasukan perdamaian gabungan PBB dan Uni Afrika terjadi ketika patroli pasukan militer dan polisi

⁹¹ *Op.cit*, halaman 10.

diserang oleh suatu kelompok bersenjata yang berujung pada kematian 7 personel pasukan perdamaian dan 22 orang lainnya terluka. PBB mengecam kejadian tersebut dan mendesak agar pemerintah Sudan untuk menindak tegas para pelaku insiden tersebut.

Kondisi *negative peace* tidak lagi dapat dipertahankan. Penyerangan tidak hanya ditujukan kepada pasukan perdamaian UNAMID namun juga terhadap para pekerja misi kemanusiaan. Hingga Desember 2008, sebanyak 11 pekerja misi kemanusiaan telah terbunuh. Penculikan terhadap staf misi kemanusiaan dan perusakan terhadap kendaraan yang digunakan untuk misi kemanusiaan PBB telah menjadi hambatan terhadap keseluruhan misi kemanusiaan yang dijalankan di Darfur.

Meskipun demikian, usaha-usaha untuk mencapai perdamaian melalui jalur politis tetap dijalankan. Perwakilan dari PBB dan Uni Afrika, Jan Eliasson dan Salim Ahmed Salim, turut melibatkan organisasi/komunitas internasional lainnya untuk melakukan mediasi kepada pemerintah Sudan dan kelompok pemberontak agar kedua pihak tersebut dapat berada dalam posisi yang kondusif untuk kembali membahas negosiasi perdamaian. Namun hal ini gagal tercapai, karena kedua belah pihak tidak mau meninggalkan keinginan mereka untuk mencapai tujuan masing-masing melalui penggunaan kekuatan militer.

Penyerangan terhadap para personel yang tergabung didalam UNAMID serta buntunya mediasi dan negosiasi melalui jalur politis yang dilakukan oleh PBB dan Uni Afrika dianggap sebagai kegagalan UNAMID dalam menjalankan peacekeeping operation di Darfur, dimana seharusnya UNAMID mampu menekan kemungkinan terjadinya eksklamasi kekerasan oleh kedua belah pihak yang bertikai dan dapat menciptakan kembali stabilitas agar proses implementasi perjanjian yang telah disepakati dapat berjalan dengan baik. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Dewan Keamanan memperpanjang mandat UNAMID setahun lagi hingga tahun 2009, seperti yang tercantum di resolusi DK PBB 1828.⁹²

⁹² *Ibid.* Halaman 12.