

### BAB III

## BENTURAN MANDAT ANTARA PBB DAN UNI EROPA DALAM INTERVENSI KEMANUSIAAN DI DARFUR

### 1. Benturan Mandat PBB dan Uni Eropa dalam kasus di Darfur

Bantuan kemanusiaan yang diberikan oleh suatu organisasi internasional dan regional terhadap suatu krisis kemanusiaan yang terjadi dalam suatu Negara akibat suatu konflik internal pada Negara yang bersangkutan, didasarkan pada adanya mandat secara yuridis sehingga tindakan tersebut dibenarkan oleh masyarakat internasional. Mandat yang berhubungan dengan bantuan kemanusiaan sebagaimana telah diuraikan dalam bab dua tesis ini juga didasarkan pada adanya kesepakatan Negara anggota dari organisasi internasional dan atau regional. Pada kasus di Darfur, perhatian masyarakat internasional dapat dikatakan sangat responsive terhadap apa yang sedang atau telah terjadi di wilayah tersebut.

Dasar hukum dilakukannya intervensi kemanusiaan, secara umum dikenal dengan istilah mandat<sup>1</sup>. Mandat sebagai suatu "*description of the missions tasks*" yaitu deskripsi mengenai tugas-tugas suatu misi, tertulis atau tertuang dalam suatu resolusi dan atau perjanjian internasional maupun regional, dalam kenyataannya tidak selalu dapat dilaksanakan sesuai dengan apa yang diharapkan, begitu pula dengan pelaksanaan mandat dalam intervensi kemanusiaan. Pelaksanaan intervensi kemanusiaan pada kenyataannya menimbulkan benturan antara norma-norma dan pelaksanaannya, sebagaimana dinyatakan bahwa: "pada akhirnya, permasalahan serius yang berkenaan dengan benturan antara ketentuan dengan pelaksanaan intervensi kemanusiaan, merupakan suatu

---

<sup>1</sup> Parameter hak asasi manusia menjadi ukuran utama keberadaan mandat untuk dilakukannya suatu intervensi kemanusiaan

signifikansi kesenjangan antara evolusi yang cepat dari R2P dari sisi normatif dengan sisi operasionalnya. Oleh karena itu kemampuan masyarakat internasional untuk melaksanakan secara efektif tanggung jawabnya atas perlindungan penduduk sipil merupakan suatu pertanyaan dari bagaimana aktualisasi pelaksanaan intervensi kemanusiaan yang sarat dengan permasalahan-permasalahan."<sup>2</sup>

Mandat intervensi kemanusiaan yang dikeluarkan oleh organisasi internasional secara teoritis yang pada awalnya telah menimbulkan perdebatan-perdebatan dari kalangan ilmuwan dan praktisi, dalam kenyataan pelaksanaannya pun menimbulkan benturan-benturan. Hal utama yang menjadi faktor terjadinya suatu benturan mandat intervensi kemanusiaan dapat disebabkan pada sikap masyarakat negara yang menjadi sasaran dari suatu mandat intervensi kemanusiaan, disamping kurangnya koordinasi pelaksanaan tugas-tugas misi di lapangan yang pada akhirnya akan menimbulkan masalah serius. Implementasi mandat PBB dan Uni Eropa terhadap kasus yang terjadi di Darfur pada kenyataannya di lapangan juga mengalami benturan-benturan. Adanya benturan-benturan dimaksud dapat dibuktikan dengan laporan-laporan yang dibuat dan dikemukakan oleh masyarakat internasional, sebagaimana diuraikan dalam bab dua tesis ini. Beberapa pemimpin kantor hak asasi manusia PBB dan para ahli membuat pernyataan tegas mengenai perhatian terhadap Darfur pada Januari dan Februari 2004. Pada 19 Maret 2004 "*United Nations Resident Representative*" di Sudan, Mukesha Kapila, berbicara pada wawancara di Nairobi, mengeluarkan pernyataan keras, menggambarkan situasi di Darfur sebagai suatu "pembersihan etnik". Ia menyatakan bahwa beberapa kelompok Arab didukung oleh pemerintah, mengkampanyekan gerakan untuk menghilangkan satu juta orang, dimana hal tersebut dapat dibandingkan dengan aksi genosida di Rwanda tahun 1994.

---

<sup>2</sup> "*The Responsibility to Protect*": Assessing Military Intervention for Humanitarian Purposes, Canadian Consortium on Human Security, Policy Brief.

Pada 2 April tahun 2004, Koordinator "*Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief*", Jan Egeland memberi laporan singkat kepada Dewan Keamanan mengenai situasi kemanusiaan di Darfur yang digambarkan sebagai suatu "pembersihan etnik" dan ia berharap Dewan menaruh perhatian penuh dan melakukan aksi selanjutnya jika situasi tidak membaik. Meskipun terdapat pernyataan-pernyataan keras, Presiden Dewan Keamanan mengisukan suatu pra pengakuan, pernyataan hangat yang mendapat sambutan dimana ekspresi perhatian atas "krisis kemanusiaan" di Darfur tetapi supaya jangan ada pernyataan bahwa situasi hak asasi manusia merupakan alasan krisis kemanusiaan. Perhatian PBB atas situasi di Darfur sangat kuat kembali pada 7 April tahun 2004, ketika Sekjen PBB Kofi Annan berbicara di peringatan 10 tahun genosida di Rwanda, di mana ia menyatakan bahwa masyarakat internasional perlu mengambil tindakan atas pembersihan etnik jika akses penuh tidak diberikan kepada petugas hak asasi manusia dan kemanusiaan. Ia mencatat bahwa ada laporan yang menyatakan kekejaman hak asasi manusia dalam skala besar di Darfur.

Apapun istilah yang dipergunakan untuk menggambarkan situasi di Darfur, masyarakat internasional tidak dapat tinggal diam. Atas undangan pemerintah Sudan, ia mengusulkan pengiriman tim dalam skala tinggi ke Darfur untuk memahami konflik, dan untuk mempersiapkan akses bantuan kemanusiaan dan perlindungan. Hal tersebut merupakan hal yang penting dimana petugas kemanusiaan internasional dan para ahli hak asasi manusia diberi akses penuh masuk ke wilayahnya dan juga korban-korban tanpa terlambat. Jika hal tersebut ditiadakan masyarakat internasional harus mempersiapkan untuk mengambil tindakan cepat.

Dengan tindakan dalam situasi seperti itu ia segera mengambil langkah berkelanjutan, di mana perlu termasuk aksi militer. Sedangkan dari sudut pandang kelembagaan Uni Eropa dikatakan bahwa situasi di Darfur perlu diperhatikan secara serius dan dinyatakan bahwa tindakan

militan Janjaweed yang terus melakukan penyerangan atas desa-desa di Darfur perlu dihentikan. Uni Eropa meminta dengan keras untuk menghentikan penyerangan dan meminta pemerintah Sudan untuk mengakhiri perbuatan militan Janjaweed tersebut. Parlemen Eropa juga mengeluarkan pernyataan keras dan resolusi atas krisis di Darfur. Beberapa Negara anggota Uni Eropa melakukan pendekatan-pendekatan politik di samping rencana perubahan untuk penegakan hak asasi manusia di Darfur.<sup>3</sup> Dari penjelasan tersebut di atas, jelas bahwa Uni Eropa sangat respon terhadap peristiwa di Darfur, di mana dikatakan bahwa situasi di Darfur memerlukan perhatian yang serius untuk mencegah militan Janjaweed melakukan penyerangan sistematis terhadap desa-desa dan tempat-tempat dilakukannya program pembangunan oleh masyarakat internasional. Bahkan parlemen Eropa mengeluarkan pernyataan kuat dan resolusi atas krisis di Darfur.

## **2. Bentuk Benturan Mandat**

Pelaksanaan mandat intervensi kemanusiaan yang dikeluarkan oleh PBB dan Uni Eropa terdapat benturan-benturan mandat. Berdasarkan hasil penelitian penulis atas dokumen-dokumen yang berhubungan dengan mandat PBB dan Uni Eropa berkenaan dengan intervensi kemanusiaan, secara umum merupakan suatu benturan yang berupa singgungan.

Adapun bentuk benturan mandat dimaksud meliputi:

- a. Benturan yang berupa pelaksana tugas-tugas yang berhubungan dengan mandat.
- b. Benturan yang berupa penyebaran personil dan bantuan kemanusiaan di daerah konflik.

---

<sup>3</sup> *Ibid*

Bentuk benturan pertama terjadi di diakibatkan oleh adanya perbedaan pandangan negara anggota PBB dan Uni Eropa mengenai pelaksana mandat, dalam hal ini pelaksana mandat PBB adalah hasil bentukan dari PBB yang berada di bawah koordinasi PBB secara kelembagaan, sementara itu pelaksana mandat Uni Eropa, dalam hal ini AMIS melibatkan organisasi regional yaitu Uni Afrika. Sedangkan terjadinya bentuk benturan kedua merupakan suatu akibat dari terjadinya benturan pertama. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa terdapat komando masing-masing dari misi kemanusiaan yang dilakukan PBB dan Uni Eropa, sehingga menyebabkan terjadinya ketidakkoordinasian dalam penyebaran personil dan bantuan kemanusiaan pada daerah konflik di Darfur.

## **2.1 Bentuk benturan Mandat yang berupa pelaksana tugas-tugas yang berhubungan dengan mandat.**

Seperti yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya dalam tesis ini bahwa Uni Eropa dalam melakukan intervensi kemanusiaan di Darfur telah memberikan mandat secara penuh kepada Uni Afrika, sedangkan PBB melakukan intervensi kemanusiaan di Darfur dengan cara pembentukan dan pengiriman pasukan misi perdamaian yang dikenal dengan istilah UNMIS (*The United Nation Mission on Sudan*). Secara substansial, isi mandat yang dikeluarkan oleh PBB dan Uni Eropa mempunyai kesamaan, yaitu sama-sama memberikan mandat yang berisi:

- a. Pelaksanaan perjanjian perdamaian yang telah disepakati dan dibuat oleh para pihak yang bertikai di Darfur;
- b. Pelaksanaan bantuan kemanusiaan.

Mandat yang berhubungan dengan “pelaksanaan atas perjanjian perdamaian yang telah disepakati oleh para pihak” dalam mandat yang dikeluarkan oleh PBB ditindaklanjuti dengan pemberian tugas secara rinci atas mandat tersebut berupa tugas yang berkenaan dengan:

1. Monitoring, observasi dan verifikasi pelaksanaan perjanjian oleh para pihak yang bertikai;
2. Asistensi terhadap para pihak dalam rangka melaksanakan perjanjian perdamaian.

Sedangkan dalam mandat Uni Eropa kepada AMIS berupa tugas-tugas yang berkenaan dengan:

1. Monitoring dan verifikasi pelaksanaan perjanjian perdamaian oleh para pihak.
2. Investigasi atas pelanggaran perjanjian perdamaian yang dilakukan oleh para pihak yang berkonflik.

Mengenai mandat pelaksanaan bantuan kemanusiaan di Darfur, UNMIS mempunyai tugas yang berkenaan dengan:

1. Memfasilitasi dan koordinasi yang berhubungan dengan sukarelawan yang menangani pengungsi dan penempatan kembali pengungsi
2. Asistensi bantuan kemanusiaan yang berhubungan dengan kebutuhan terciptanya kondisi keamanan
3. Kontribusi atas upaya-upaya masyarakat internasional dalam melindungi hak asasi manusia di Sudan, termasuk penempatan pengungsi, pengembalian pengungsi, anak-anak dan wanita yang didasarkan kapabilitas UNMIS dan kerja sama dengan agensi PBB, organisasi internasional dan lembaga swadaya masyarakat (NGO).

Sedangkan tugas-tugas yang dilaksanakan oleh AMIS, berdasarkan mandat yang berhubungan dengan bantuan kemanusiaan berupa:

1. Perlindungan terhadap penduduk sipil;
2. Perlindungan terhadap operasi kemanusiaan.

## **2.2. Benturan Mandat PBB**

Berdasarkan laporan yang dikemukakan oleh PBB mengenai pelaksanaan tugas-tugas mandat yang diberikan kepada UNMIS dapat dikemukakan sebagaimana tersebut di bawah ini.

Dalam resolusi Nomor 453 Tahun 2004 mengenai “*Report of the Secretary-General on the Sudan*” dinyatakan bahwa pengiriman pasukan perdamaian PBB ke Sudan didasarkan pada hasil pengamatan dan penyelidikan PBB melalui UNAMIS (*The United Nations Advanced Mission on Sudan*) sehingga menurut pertimbangan Sekretaris Jenderal PBB pada saat itu perlu dikirimkan suatu kelompok tenaga ahli yang terlebih dahulu melakukan penyelidikan dalam rangka penyebaran personil dan bantuan kemanusiaan yang akan dilakukan.<sup>4</sup> Lebih lanjut dinyatakan pula dalam laporan tersebut bahwa untuk membantu kesuksesan pelaksanaan perjanjian perdamaian di Sudan akan dilakukan “*require an extensive and carefully coordinated response from the international community.*”<sup>5</sup>

PBB mengakui bahwa suatu hal yang tidak mungkin tercapai pelaksanaan perjanjian perdamaian tanpa “*a joint, integrated strategy among its components, agencies and programmes.*” Pelaksanaan perjanjian perdamaian di Sudan merupakan suatu persoalan yang sistematis dan terintegrasi

*“fall under the purview of the Organization and will require bilateral and multilateral responses from the international community that must be carefully synchronized and coordinated in harmony with development efforts.”*<sup>6</sup>

Perjanjian perdamaian yang berkenaan dengan konflik di Darfur hanya dapat dilaksanakan dengan adanya dasar mengenai perjanjian dan pemahaman atas masa depan perjanjian yang untuk itu diperlukan perangkat berupa:

1. Personil yang cakap secara politis
2. Monitoring atas gencatan senjata dan kelengkapan keamanan
3. Monitoring atas koordinasi dukungan eksternal dan kemungkinan asistensi atas perlucutan senjata, demobilisasi dan reintegrasi mantan pemberontak dan kelompoknya dengan kelompok tentara;

<sup>4</sup> Resolusi Nomor 453 Tahun 2004 angka 11 Romawi III

<sup>5</sup> *Ibid* angka 12 Romawi III

<sup>6</sup> *Ibid.*

4. Fasilitasi pembangunan dan aktivitas kemanusiaan, termasuk monitoring pengembalian pengungsi dan penempatan pengungsi
5. Personil sipil
6. Koordinasi atas dukungan pembangunan kapasitas dan asistensi di bidang kelembagaan polisi dan “*rule of law*”; hak asasi dan perlindungan terhadap anak-anak; koordinasi aktivitas pertambangan; asistensi pemilihan umum; dan informasi publik.

Dari hasil pelaksanaan tugas UNAMIS sebagaimana tertuang dalam Laporan Sekretaris Jenderal PBB (Resolusi Nomor 453 Tahun 2004) yang pada prinsipnya berisi rekomendasi atas pelaksanaan tugas penyelidikan dan pemantauan di Sudan, menekankan pada perlunya pengiriman pasukan perdamaian di Darfur guna membantu menyelesaikan pelaksanaan perjanjian perdamaian yang telah dibuat oleh para pihak yang berkonflik, serta bantuan kemanusiaan atas efek terjadinya konflik. Sehubungan dengan mandat yang berhubungan dengan pelaksanaan perjanjian perdamaian oleh para pihak di Darfur, berdasarkan Laporan Sekretaris Jenderal PBB yang disampaikan pada tanggal 23 Desember 2005 (Resolusi Nomor 825 Tahun 2005) dikemukakan bahwa sebagaimana dinyatakan oleh Dewan Keamanan bahwa “hanya jalan keluar politik yang dapat mengakhiri pelanggaran yang menyebabkan penduduk berada dipengungsian.”

Proses perdamaian yang berjalan selama pelaksanaan mandat, dilaporkan oleh Sekretaris Jenderal PBB bahwa UNMIS berpartisipasi dalam suatu pertemuan pada tanggal 8 dan 9 November 2005 yang disponsori oleh Amerika Serikat dalam upaya tingkat tinggi untuk merekonsiliasi Abdul Wahid dan Minni Minawi dari kelompok SLM/A. Dalam pertemuan tersebut Minni Minawi tidak hadir melainkan mengirim utusannya. Pertemuan tersebut dilaporkan oleh Sekjen PBB sebagai “*The two sides reaffirmed their commitments to the humanitarian ceasefire and to facilitating humanitarian relief efforts.*” Kemudian suatu pertemuan yang diselenggarakan oleh “*Special Envoys*” yang disponsori oleh “*Special*

*Representative*” PBB di Khartoum, dihadiri oleh perwakilan dari Uni Eropa, Uni Eropa, Kanada, Jerman, Belanda, Norwegia, Inggris dan Amerika Serikat. Pertemuan tersebut mendiskusikan bagaimana memfasilitasi posisi penyatuan dengan SLM.

Selain itu, pertemuan juga membicarakan tujuan bantuan kemanusiaan dan isu pembangunan dimana akan diperlukan setelah tercapainya kesimpulan suatu perjanjian perdamaian. Suatu kertas kerja telah dipresentasikan oleh UNMIS di mana difokuskan mengenai proses pasca Abuja dan didiskusikan karakteristik yang dibutuhkan dalam perjanjian perdamaian yang kredibel dan dapat diterapkan. Hal lain meliputi juga kebutuhan atas konsisten “*the Comprehensive Peace Agreement*” atas rencana konsitusi telah diinginkan oleh Sudan Selatan dan daerah-daerah transisi, konsistensi atas komitmen nasional untuk persatuan, fleksibilitas yang berkenaan dengan rencana internal untuk Sudan Timur, ukuran-ukuran yang bersifat efektif dalam penyelenggaraan gencatan senjata yang tetap (permanent); dan suatu kejelasan komitmen untuk pengikat hasil pertemuan.

Lebih lanjut disarankan bahwa pengakuan atas kekuatan-kekuatan lain diperlukan untuk menjadi bagian dari dispensasi final; dan akhirnya transisi pembagian kekuasaan akan diikuti dengan pemilihan umum.”<sup>7</sup> Dalam pertemuan tersebut juga diakui bahwa menjadi sangat penting bagi masyarakat internasional untuk mengajak para pihak mengenai “*key post-conflict*” yang diperlukan untuk dijelaskan dalam perjanjian perdamaian.”<sup>8</sup> Setelah pertemuan tersebut, dilaporkan pula bahwa “pada tanggal 19 November 2005, Amerika Serikat, dalam hal ini “*United States Assistant Secretary of State for African Affairs*”, Jendayi Frazer, dan “*the Head of AMIS*, Ambassador Baba Gana Kingibe, bersama-sama memfasilitasi pertemuan dengan antara Abdul Wahid dan Minni Minawi untuk meminta perhatian mereka atas partisipasi yang konstruktif dan dengan

---

<sup>7</sup> Laporan Sekretaris Jenderal PBB yang disampaikan pada tanggal 23 Desember 2005 Angka 30 Romawi V

<sup>8</sup> *Ibid*, Angka 31 Romawi V

kepentingan penyatuan dalam “*Abuja talks*”, meskipun terdapat pertentangan dengan pergerakan. Inisiatif lain juga datang dari Pemerintah Chad, diwakili oleh “the Libyan Arab Jamahiriya, Eritrea and the African Union (AU) di N’Djamena pada tanggal 25 and 26 November 2005. Dalam pertemuan tersebut, baik Abdul Wahid dan Minni Minawi menyetujui untuk menghadiri suatu platform negosiasi, untuk dikoordinasikan dengan JEM.”<sup>9</sup> Dari uraian yang dikutip dari laporan Sekjen PBB tersebut di atas, maka hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan mandat yang berkenaan dengan pelaksanaan perjanjian perdamaian antara para pihak yang berkonflik di Darfur, mengalami benturan-benturan.

Adanya perbedaan mengenai substansi mandat merupakan bentuk benturan dari benturan tersebut, seperti yang telah dilakukan oleh perwakilan PBB di Darfur, dalam hal ini AMIS yang memerlukan kriteria-kriteria mengenai pelaksanaan perjanjian perdamaian di antara para pihak sehingga pelaksanaan mandat dapat dilaksanakan secara maksimal. Inti terjadinya tidak terlaksananya perjanjian perdamaian yang telah ditandatangani oleh para pihak didasarkan pada prioritas mengenai identifikasi atas pembagian kekuasaan pasca konflik, sebagaimana juga diakui oleh PBB dalam laporannya bahwa “ketika para pihak mengidentifikasi daerah-daerah yang menjadi prioritas dalam diskusi pembagian kekuasaan, mereka mempunyai beberapa perbedaan atas posisi mereka. Mediasi Uni Afrika merupakan upaya yang berusaha menjembatani penyelesaian atas beberapa perbedaan tersebut. Hal itu menjadi esensi dalam penetapan keamanan sebagai bagian dalam upaya memberhentikan pelanggaran di Darfur.”<sup>10</sup>

Dalam pelaksanaan mandat yang dilaporkan oleh Sekjen PBB kepada Dewan Keamanan PBB disampaikan dalam laporan tertanggal 28 Juli tahun 2006. Dalam laporan tersebut berkenaan dengan mandat

---

<sup>9</sup> *Ibid*, angka 32 Romawi V

<sup>10</sup> *Ibid*, angka 35 Romawi V

pelaksanaan perjanjian perdamaian oleh para pihak yang berkonflik, dijelaskan Romawi III dengan judul “*The Darfur Peace Agreement*”. Dalam “*The Darfur Peace Agreement*” terdapat empat unsur utama perjanjian, yaitu *powersharing, wealth-sharing, comprehensive ceasefire and security arrangements, and the Darfur-Darfur dialogue and consultation*. Berkenaan dengan pelaksanaan gencatan senjata dinyatakan bahwa para pihak yang berkonflik menyetujui kehadiran kekuatan monitoring gencatan senjata dan mekanisme verifikasi. Persetujuan menegaskan ukuran-ukuran berkenaan dengan keamanan tempat pengungsian dan rute suplai bantuan kemanusiaan, termasuk penetapan “*demilitarized zone*” disekitar kamp pengungsian, dan “*buffer zone*” untuk pembagian kekuatan di lapangan.<sup>11</sup>

Implementasi atas kesepakatan tersebut di atas, dalam laporan tersebut juga diuraikan bahwa AMIS mempunyai kekuatan untuk dapat memonitor dan mempromosikan perjanjian dan mengajak para pihak untuk dapat bertanggungjawab atas tindakan mereka. Ketentuan “*the Agreement’s Security*” telah dibuat suatu hal baru dari tugas-tugas berat untuk misi Uni Afrika, termasuk penegakan dan patroli atas “*demilitarized zone*” di sekitar kamp pengungsi, “*buffer zone*”, patroli atas rute bantuan kemanusiaan, dan rute migrasi nomadic, dan lain-lain yang lengkapnya adalah. Selama periode transisi, AMIS membutuhkan kekuatan untuk memonitor dan menegakkan perjanjian perdamaian dan meminta pertanggungjawaban atas tindakan-tindakan para pihak.

Ketentuan-ketentuan dalam perjanjian keamanan telah dibuat suatu bentuk tugas baru untuk misi Uni Afrika, termasuk penetapan dan patroli atas daerah bebas militer di sekitar kamp pengungsian; penetapan dan patroli di “*buffer zones*”; patroli atas rute-rute suplai bantuan kemanusiaan dan rute migrasi nomadic; investigasi dan pelaporan atas pelanggaran gencatan senjata; penyebaran di kamp pengungsian dan control atas area sipil; monitoring keamanan di kamp pengungsian; perlindungan terhadap

---

<sup>11</sup> Laporan Sekjen PBB tanggal 28 Juli Tahun 2006 angka 26 Romawi III

wanita dan anak-anak; pelatihan “*capacity building*” bagi kalangan kepolisian”<sup>12</sup> Sementara itu Uni Afrika juga mempunyai peranan penting dalam penegakan *Darfur-Darfur Dialogue dan Consultation* melalui “*chairmanship of the Preparatory Committee*” dan kewajibannya untuk identifikasi atas partisipasi para pihak dalam “*the Dialogue and Consultation*” serta pendanaannya. Dalam rangka melaksanakan kewajibannya sesuai dengan “*the Darfur Peace Agreement*”, Uni Afrika telah menetapkan suatu tim pelaksana “*a Darfur Peace Agreement*”, tetapi hal ini tidak terlaksana disebabkan “*under-resourced*”.<sup>13</sup> Selain itu pada saat yang sama persetujuan juga meminta PBB untuk berpartisipasi dalam “*the Preparatory Committee for the Dialogue and Consultation*” dan bersama dengan Uni Afrika mempersiapkan “*the secretariat*” dan mempersiapkan dukungan logistik untuk dialog tersebut.

### **2.3. Benturan Mandat Uni Eropa**

Terjadinya benturan mandat Uni Eropa dalam melakukan misi kemanusiaan di Darfur melalui Uni Afrika dapat ditemukan dalam beberapa sumber yang di dapat dalam penulis melakukan penelitian, diantaranya Pernyataan dari Presiden Uni Eropa dalam “*Security Council Public Meeting on Sudan*” dinyatakan bahwa :

*“We have welcomed this agreement as the indispensable basis for lasting peace and security and an end to the suffering of millions of people in Darfur.”*<sup>14</sup>

Penekanan terhadap perjanjian perdamaian sangat diperlukan dalam proses perdamaian di Darfur. Implementasi pelaksanaan perjanjian perdamaian oleh para pihak yang berkonflik menjadi terlambat dikarenakan ada suatu salah pemahaman di Sudan mengenai Darfur

---

<sup>12</sup> Romawi III B Angka 29 Ibid.

<sup>13</sup> Ibid angka 30

<sup>14</sup> [http://www.europa.eu-un.orgarticlesenarticle\\_6078\\_en.htm](http://www.europa.eu-un.orgarticlesenarticle_6078_en.htm)

Peace Agreement. Lebih lanjut dikatakan bahwa peranan dari *The African Union Mission in Darfur* (AMIS) dan peranan PBB merupakan suatu kesatuan yang menyatu.”<sup>15</sup> Berkenaan dengan pelaksanaan mandat oleh AMIS dinyatakan bahwa: “AMIS membutuhkan kekuatan dalam melaksanakan mandat secara penuh dan efektif, khususnya berkenaan dengan tugas-tugas sebagai akibat dari “DPA”.

Bersama dengan partner dari organisasi internasional, Uni Eropa akan melanjutkan untuk perencanaan, teknis, keuangan dan dukungan perlengkapan militer dan unsur kepolisian dari “*the African Union Mission in Sudan*” (AMIS).<sup>16</sup> Selain itu berdasarkan “*Progres Report on the implementation of the EU Strategy for Africa*”, Uni Eropa mengadopsi suatu strategi baru untuk Afrika. Hal itu berkenaan dengan “pertama, kerangka politik Eropa yang ditujukan kepada Afrika sebagai suatu entitas dan platform yang solid untuk melakukan koordinasi, koherensi dan konsistensi atas kebijakan Uni Eropa dan instrumen pendukung untuk Afrika dan negara-negara anggotanya.”<sup>17</sup>

### **3. Benturan yang berupa penyebaran personil dan bantuan kemanusiaan di daerah konflik.**

Mengacu kepada Resolusi yang menjadi dasar keberadaan UNMIS dalam melaksanakan tugasnya melakukan bantuan kemanusiaan yang tertuang dalam Resolusi Nomor 1590 tanggal 24 Maret 2005, maka pelaksanaan mandat tersebut dilaksanakan dalam bentuk perwujudan tugas-tugas berupa:

- a. Memfasilitasi dan koordinasi bantuan kemanusiaan
- b. Asistensi terhadap para pihak yang terikat dalam suatu perjanjian CPA khususnya yang berhubungan dengan kemanusiaan di areal pertambangan.

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid*

<sup>17</sup> Dapat dilihat pada <http://www.eruope-cares.org/africa/>

- c. Kontribusi atas upaya-upaya internasional dalam melindungi penduduk sipil.

Pelaksanaan mandat yang berupa tugas-tugas tersebut di atas, dalam kenyataannya di lapangan (di Darfur) mengalami benturan-benturan sebagaimana dapat dianalisis dari laporan-laporan yang dikeluarkan oleh PBB dan Uni Eropa.

### 3.1. Benturan Mandat PBB

Benturan yang berkenaan dengan pelaksanaan mandat yang berhubungan dengan penyebaran personil dan bantuan kemanusiaan, secara halus terekam dalam laporan Sekjen PBB Tahun 2004 tanggal 23 Desember 2005, dengan kalimat: "Dalam sudut pandang tingkat kesulitan logistik bahwa penyebaran pasukan dalam suatu operasi PBB memerlukan penyesuaian dengan perkembangan baru yang terjadi dalam penandatanganan "*a comprehensive peace agreement*" oleh para pihak, ini menjadi penting disebabkan kapabilitas penerimaan kerangka kerja di lapangan memerlukan "*a smooth and timely deployment*" sebisa mungkin. Indikasi penyebaran pasukan memerlukan beberapa tahapan.

Penyebaran dilakukan dengan penyebaran personil dalam suatu kelompok kecil yang telah beroperasi di Sudan sebagai tambahan dukungan staf.<sup>18</sup> Sementara dalam laporan tahun 2005, Sekjen PBB menguraikan bahwa:

*"The humanitarian agencies and non-governmental organizations in Darfur have had to respond to sizeable new displacements while struggling to maintain their massive operation in the face of high levels of insecurity. Inter-tribal fighting and attacks by militia and rebels alike on villages throughout Darfur have caused continuous displacements to camps and improvised settlements near major towns.*

---

<sup>18</sup> Angka 14 Laporan Sekjen PBB Tahun 2004

*I commend the humanitarian community for its swift reaction and coordinated response to provide relief to the affected populations”.*<sup>19</sup>

Hal diindikasikan sebagai

*“Indications are that, as a result of energetic relief efforts, the overall humanitarian situation in Darfur is still under control, despite the dangerous levels of insecurity. In October, World Food Programme and the International Committee of the Red Cross managed to distribute a record 51,000 tons of food aid to nearly 3 million people, a massive achievement under very difficult conditions.”*<sup>20</sup>

Lebih lanjut dilaporkan bahwa akses bantuan kemanusiaan terhadap penduduk telah menjadi sulit, *“falling to 70 per cent, the lowest access levels since April 2004.”*<sup>21</sup> Operasi bantuan kemanusiaan telah dihalangi dengan berbagai cara. Pernyataan ini dijelaskan dengan kalimat:

*“Humanitarian operations are being impeded in other ways. Despite various pledges and promises made in the past, the authorities continue to resort to the arbitrary arrest and interrogation of Sudanese humanitarian staff. Similarly, SLA has not upheld its promises to ensure freedom of movement for humanitarian personnel. Moreover, it is regrettable that SLA and JEM members continue to impede and obstruct the activities of AMIS.”*<sup>22</sup>

### **3.2. Benturan Mandat Uni Eropa**

Terjadinya benturan pelaksanaan mandat Uni Eropa, dalam hal ini Amis secara tegas tidak pernah terungkap dalam laporan-laporan yang dikeluarkan oleh Uni Eropa. Namun demikian data yang berasal dari lembaga lain, dalam hal ini *Human Righth Watch* (HRW) menyatakan ada

---

<sup>19</sup> Angka 21 Laporan Sekjen PBB Tahun 2005

<sup>20</sup> Angka 22 *Ibid.*

<sup>21</sup> Angka 24 *Ibid.*

<sup>22</sup> Angka 25 *Ibid.*

hal-hal yang berkenaan dengan benturan dalam pelaksanaan mandat berupa penyebaran personil dan bantuan kemanusiaan.

Seperti yang dinyatakan oleh HRW bahwa :

*“there seems to be confusion over how AMIS troops are to react to civilian emergencies and where the priority of response rests, partly a result of several actual or suggested revisions to the task list in quick succession. The March 2005 assessment suggested a change in priorities principally by moving the task to “contribute to creation of a secure environment” to the top and placing monitoring of the ceasefire agreement. A Military Concept of Operations drawn up for AMIS II-E in May 2005 gave the protection force a revised mission task list that elevated the protection of civilians and humanitarian operations but without the requisite capacity or clear and sufficient rules of engagement to successfully undertake that task.”*

Lebih lanjut juga dinyatakan :

*“AMIS has reportedly encountered difficulties in fulfilling its mission tasks to monitor the ceasefire and to investigate alleged violations. AMIS has been inundated by ceasefire violations overwhelming its institutional capacity to deal with the incidents and often only resulting in a simple condemnation or a partial investigation of the hostilities in question. The procedures for conducting investigations, whereby each party to the ceasefire commission is represented in the team investigating ceasefire violations, are problematic. A.U. officials were quoted as stating candidly that “all parties to the conflict were breaking the truce. Investigating team members representing the group accused of a ceasefire violation have refused to sign reports, with the result being an atmosphere of non-cooperation at odds with the concept of a “confidence building” exercise foreseen in the ceasefire agreement.”<sup>23</sup>*

---

<sup>23</sup> Dapat dilihat pada <http://www.hrw.org>

Dengan demikian dari uraian sebagaimana dikemukakan diatas, maka bentuk-bentuk benturan mandat yang berhubungan dengan pelaksanaan mandat PBB dan Uni Eropa bertitik pada pelaksanaan perjanjian *CPA (Comprehensive Peace Agreement)* dan *DPA (Darfur Peace Agreement)* yang ditandatangani oleh para pihak yang berkonflik. Sedangkan benturan yang berupa penyebaran personil dan bantuan kemanusiaan didasarkan pada benturan kendali atau komando atas misi bantuan kemanusiaan di Darfur. Hal ini dapat diperjelas dengan pendistribusian dan konsentrasi bantuan kemanusiaan pada daerah-daerah di wilayah Darfur.

Tabel Benturan Mandat PBB dan Uni Eropa

<b>BENTUK BENTURAN</b>	<b>PENYEBAB BENTURAN</b>	<b>PERSEPSI PBB DAN UNI EROPA</b>
pelaksana tugas-tugas mandat	adanya perbedaan pandangan negara anggota PBB dan Uni Eropa mengenai pelaksana mandat	dalam hal ini pelaksana mandat PBB adalah hasil bentukan dari PBB yang berada di bawah koordinasi PBB secara kelembagaan, sementara itu pelaksana mandat Uni Eropa, dalam hal ini AMIS melibatkan organisasi regional yaitu Uni Afrika
penyebaran personil dan bantuan kemanusiaan di daerah konflik	terdapat kantor-kantor perwakilan pelaksana mandat	komando masing-masing dari misi kemanusiaan yang dilakukan PBB dan Uni Eropa, sehingga menyebabkan terjadinya ketidakkoordinasian dalam penyebaran personil dan bantuan pada wilayah-wilayah konflik