

BAB II

MANDAT DILAKUKANNYA INTERVENSI KEMANUSIAAN DI DARFUR

1. Intervensi Kemanusiaan dan Peranan PBB

Intervensi kemanusiaan (*humanitarian intervention*) merupakan suatu prinsip dalam hukum kebiasaan internasional, dimana suatu negara berdaulat diintervensi oleh negara lain dikarenakan adanya suatu peristiwa yang berhubungan dengan telah terjadinya perang sipil, krisis kemanusiaan atau kejahatan kemanusiaan termasuk genosida yang terjadi dalam suatu negara yang berdaulat.¹ Prinsip intervensi kemanusiaan tersebut pada dasarnya dilakukan karena ada tiga hal yang melatarbelakangi suatu tindakan intervensi yaitu: (1) terjadi suatu perang sipil (yang disebabkan karena konflik internal); (2) terjadi suatu krisis kemanusiaan; (3) telah terjadi suatu kejahatan kemanusiaan, termasuk genosida. Tindakan intervensi kemanusiaan dalam pergaulan masyarakat internasional telah berkembang sejak berakhirnya Perang Dingin, dengan dua faktor yang menunjang dilakukannya intervensi kemanusiaan, yaitu pertama penegakan terhadap hak asasi manusia dan kedua, penerapan sistem demokrasi dalam suatu negara (terutama negara berkembang).

Perspektif negara-negara berkembang (Dunia Ketiga) terhadap intervensi kemanusiaan telah menjadikan perdebatan hangat mengenai penting dan pedunya intervensi kemanusiaan dalam konteks hubungan yang bersifat global. Negara-negara berkembang menganggap intervensi kemanusiaan telah mengaburkan makna dan substansi kedaulatan serta yurisdiksi wilayah suatu negara. Perdebatan tersebut juga tidak luput dari perdebatan secara teori yang bertumpu pada prinsip non intervensi dan intervensi.

¹ Dapat dilihat pada [http://www.wikipedia.com/humanitarian intervention](http://www.wikipedia.com/humanitarian_intervention).

Prinsip non intervensi dan intervensi telah dijustifikasi oleh beberapa kalangan dari kaum realis, sosialis dan liberalis. Secara garis besar, kaum realis berpendapat bahwa keseimbangan kekuasaan (balance of power) merupakan tujuan suatu negara, dan perang dapat dijadikan jalan memperoleh keseimbangan kekuasaan tersebut, oleh sebab itu tindakan intervensi baik secara kekerasan maupun non kekerasan menurutnya dapat dibenarkan sepanjang untuk kepentingan nasional mengembangkan keseimbangan kekuasaan. Kaum sosialis seperti Marx memandang intervensi sebagai suatu tindakan yang tidak dapat dibenarkan. Menurut mereka, dalam rangka memperluas sosialisme, yang perlu diperhatikan adalah faktor dari dalam, yakni adanya liberalisasi dari kelas pekerja yang hanya dapat diperoleh melalui kelas pekerja itu sendiri, dan tidak melalui usaha mengkampanyekan sosialisme melalui intervensi.² Tidak ada yang dapat menciptakan revolusi kelas pekerja melalui penempatan para kelas pekerja di dalam suatu kekuatan politik.³

Terdapat perbedaan pendapat dari sesama kaum sosialis, yakni antara Marx dengan Lenin dan Stalin. Lenin dan Stalin mengatakan bahwa peran revolusi internasional merupakan alat yang terpenting yang tidak saja berguna memperluas sosialisme namun juga mempertahankan negara komunis (Uni Soviet).⁴ Lenin dan Stalin menetapkan kebijakan yang kontradiktif guna memperlemah kekuatan agresif kapitalisme terhadap negara sosialis. Kebijakan kontradiktif dilakukan melalui intervensi terhadap politik domestik suatu negara. Pada saat Uni Soviet memperoleh kekuasaan yang besar setelah Perang Dunia II, intervensi menjadi suatu tindakan yang dimasukkan ke dalam Doktrin Brezhnev. Sebagaimana yang dikatakan dalam Marxisme bahwa para kelas pekerja tidak dapat menempatkan dirinya ke dalam suatu kekuatan politik, maka Leninisme dan Stalinisme, para

² Michael W. Dayle, *Way of War and Peace. Realisme, Liberalisme, and Socialism* (New York: Norton and Company Inc, 1997), hal. 393.

³ *Ibid*, hal. 393

⁴ *Ibid*.

pekerja kelas semua tergabung dalam satu partai, Partai Komunis.⁵

Kaum Liberal juga memiliki dua prinsip yang berbeda mengenai intervensi. Kaum liberal yang tidak setuju dengan intervensi berpendapat prinsip non intervensi merefleksikan dan melindungi hak asasi manusia, memberikan kesempatan menetapkan jalan hidup tanpa adanya intervensi dari pihak lain. Menurut John Stuart Mill, tindakan intervensi akan menyebabkan: (1) Terciptanya suatu pemerintahan yang menindas, (2) Akan menyebabkan kembalinya perang sipil yang penuh dengan kekerasan, (3) Para pihak yang melakukan intervensi akan terus menerus memasukkan dukungan dari luar.⁶ Walaupun Mill tidak mendukung adanya intervensi, namun apabila sangat diperlukan maka bisa saja intervensi dilakukan dengan adanya persetujuan. Persetujuan tersebut ditujukan dengan memperhatikan kedaulatan suatu negara. Sedangkan kaum liberal yang mendukung intervensi terbagi menjadi: (1) Kaum kosmopolitan kiri yang mendukung intervensi secara internasional guna memerangi pemerintahan yang korup dan pemerintahan yang tidak demokratis, (2) Kaum kosmopolitan kanan yang mendukung upaya penggulingan pemerintah yang pro komunis. Kedua kaum kosmopolitan tersebut berada pada masa Perang Dingin.⁷

Disamping itu terdapat pula kaum nasional liberal yang menolak pendapat dari kaum kosmopolitan, dan lebih menekankan tindakan perbaikan dan bukan revolusi secara radikal di dalam prinsip non intervensi. Kaum nasional liberal seperti Michael Walzer mengutamakan kedaulatan negara.⁸ Apabila intervensi dianggap penting untuk mempertahankan integritas wilayah, maka Walzer berpendapat kedaulatan dan non intervensi pada akhirnya tergantung kepada adanya izin dari pihak yang bersangkutan. Masyarakat negara-negara dengan

⁵ *Ibid*, hal. 394

⁶ *Ibid*, hal. 396

⁷ Joseph S. Nye, Jr, *Understanding International Conflict*, (Harvard University: Longman, 1997), hal. 136

⁸ Michael W. Dayle, *Op. Cit*, hal. 400

aturan-aturan tertentu di dalam hukum internasional yang akan menentukan sahnya intervensi. Pengesahan intervensi dengan dalih mempertahankan kedaulatan dan integritas wilayah dapat dilakukan dengan jalan kekerasan atau militer. Intervensi dengan militer dikemukakan oleh Michael Walzer dalam *Just and Unjust Wars*, yakni dengan menempatkan empat situasi yang secara moral tindakan intervensi melalui perang dapat dibenarkan, yakni:⁹

- a. *Preemptive intervention*, yakni intervensi dapat dilakukan oleh suatu negara akibat terjadinya situasi perang yang “mendadak” (*imminent*). Intervensi tidak boleh dilakukan dalam situasi *preventive war*, yakni suatu keadaan dimana telah diyakini bahwa perang merupakan tindakan terbaik untuk segera dilakukan daripada menundanya. Alasan mengapa intervensi tidak boleh dilakukan dalam *preventive war* adalah karena di dalam *preventive war* tidak terdapat situasi bahaya yang jelas (*no clear and present danger*).
- b. Intervensi dibutuhkan guna menyeimbangkan intervensi sebelumnya. Intervensi ini dimaksudkan guna menjaga masyarakat lokal dimana sebelumnya telah mengalami intervensi. Dengan kata lain, intervensi ini merupakan intervensi balasan.
- c. Intervensi diperlakukan guna membantu individu-individu yang terancam dengan pembunuhan massal. Suatu negara atau masyarakat internasional tidak berarti perlu untuk terlibat langsung dan turut campur menangani isu pembunuhan massal atau genosida, tetapi hanya apabila dirasa perlu saja.
- d. Intervensi dapat dilakukan guna membantu di dalam mendapatkan hak melakukan gerakan memisahkan diri (*secessionis movement*). Bantuan terhadap gerakan memisahkan diri dilakukan atas dasar guna memberikan hak serta membangun otonomi mereka sebagai suatu bangsa. Tidak berarti dukungan dan bantuan dapat diberikan bagi semua kelompok atau gerakan yang ingin memisahkan diri, sebab

⁹ Josep S. Nye, *Op. Cit*, hal. 136-137

untuk membentuk suatu bangsa yang sah, masyarakat harus dapat memberikan pengorbanan dan perlawanan bagi kebebasan mereka sendiri.

1.1. Batasan Intervensi Kemanusiaan

Menurut Simon Duke, tindakan intervensi dapat diterapkan pada kondisi:¹⁰

- a. Terdapat tindak kejahatan berat terhadap hak asasi manusia.
- b. Beberapa kejahatan meluas dan merupakan penyebaran ancaman atas kehidupan yang hilang.
- c. Sumber-sumber atau tindakan di bawah tingkat intervensi telah dihabiskan.
- d. Berbagai penggunaan kekuatan harus proporsional, dengan jalan melindungi dari hal yang membahayakan tetapi bertujuan untuk meminimalisasi gangguan atau kekacauan terhadap faktor lain selain hak asasi manusia.
- e. Intervensi dilakukan dalam tempo sesingkat mungkin.
- f. Intervensi kemanusiaan merujuk pada prosedur Bab VII Piagam PBB.
- g. Intervensi, dimungkinkan, melibatkan beberapa bentuk persetujuan dari pihak/negara yang bertikai.

Intervensi kemanusiaan merupakan tindakan yang meliputi:

- a. Bantuan logistik dan jaminan keamanan bagi pertukaran atau pemindahan pengungsi atau pelarian serta tugas-tugas yang berhubungan dengan kemanusiaan.
- b. Bantuan teknis, pelatihan, dan keuangan bagi pembersihan ranjau.
- c. Bantuan logistik, keuangan, dan teknis untuk peletakkan senjata, pembebasan dan penyatuan kembali tentara setelah berakhirnya

¹⁰ Simon Duke, "The State and Human Rights Sovereignty versus Humanitarian Intervention", *International Relations*, vo.XII, No. 2, Agustus 1994, hal. 44

perang saudara, termasuk pelatihan angkatan bersenjata yang sudah dipersatukan setelah berakhirnya pertikaian.

- d. Bantuan teknis dan keamanan bagi organisasi, memantau dan memverifikasi hasil pemilihan umum.¹¹

Meningkatnya kebutuhan akan perlindungan terhadap misi kemanusiaan, memungkinkan dilaksanakannya gabungan misi kemanusiaan dan militer. Ada beberapa bagian penggunaan kekuatan dalam intervensi kemanusiaan yang sesuai dengan kerangka *Just War* tradisional.¹² Terdapat dua kategori *Just War*, yakni *Ius ad Bellum* (hukum tentang perang) dan *Ius in Bello* (hukum yang berlaku dalam perang).¹³ Menurut Mona Fixdal, terdapat beberapa kriteria dalam *Just War* yang didasarkan pada *Ius ad Bellum* dan *Ius in Bello*. Kriteria pada *Ius ad Bellum* diantaranya didasarkan pada *Rights authority, Just cause, Right intention, Last resort*.¹⁴ *Just War* menempatkan kedaulatan sebagai *core*, untuk itu kewenangan yang sah (*right authority*) dalam mendeklarasikan perang merupakan yang terpenting. Namun kewenangan yang sah mendeklarasikan perang dianggap konservatif dalam melakukan intervensi kemanusiaan, karena belum ada peraturan yang mengikat tentang intervensi kemanusiaan sehingga menyulitkan kewenangan mendeklarasikan perang.

Menurut Douglas P. Lackey¹⁵, seorang profesor filsafat dari *City University, New York*, mengemukakan Teori Perang yang Adil (*Just War Theory*). Dalam teori ini terungkap bahwa perang hendaknya memegang tiga prinsip. Pertama, konflik bersenjata tersebut dibenarkan secara moral

¹¹ Poltak Partogi Nainggolan, "Intervensi Kemanusiaan: Tanggapan Terhadap Berbagai Konflik Pasca Perang Dingin", *Analisa CS/IS*, tahun XXIX, No. 2, 2000, hal. 161-162.

¹² *Just War* Merupakan moralitas Perang dan Peperangan yang Dianggap sah/adil. Dikutip dari Mona Fidal dan Smith, *Humanitarian Intervential and Just War*, (Oslo: Mershon International Studies Review, 1998), pada www.mtholyoke.edu.

¹³ GPH. Haryomataram, *Sekelumit Tentang Hukum Humaniter*, (Surakarta: Sebelas Maret University Press, 1994), hal. 10

¹⁴ Mona Fixdal, *Loc.cit.*

¹⁵ Dapat dilihat "Hentikan Kekerasan di Libanon" pada <http://lulukwidyawanpr.blogspot.com>

setelah keadilan, hak asasi manusia, kebaikan umum dan semua konsep moral yang relevan lainnya telah dikonsultasikan dan dipertimbangkan dengan fakta-fakta dan kaitannya satu sama lain. Kedua, penggunaan kekerasan tidak boleh ditujukan kepada penduduk sipil yang tidak berdosa. Ketiga, berlakunya prinsip keseimbangan yang merupakan unsur pembatas dalam suatu pembenaran kekerasan. Yang dimaksud di sini adalah kejahatan dari penggunaan kekerasan harus berada dalam perimbangan dengan kejahatan yang dikurangi dengan cara kekerasan.

Sementara prinsip non intervensi tidak dapat melindungi tindakan pelanggaran hak asasi manusia seperti genocide. Oleh karena itu secara moralitas PBB mengesahkan penggunaan kekuatan militer dalam intervensi kemanusiaan. Dalam *just cause*, motivasi perang adalah untuk mempertahankan diri. Genocide sebagai suatu pelanggaran hak asasi manusia merupakan *just cause* untuk intervensi kemanusiaan, upaya mempertahankan diri dalam intervensi kemanusiaan dapat disahkan pada saat terdapat aksi perlawanan secara langsung yang bertentangan dengan keyakinan moral serta ditujukan untuk membela diri.¹⁶ Ukuran *right intention* menjadikan perdebatan dalam intervensi kemanusiaan karena selama intervensi kemanusiaan pernah dilakukan, ada yang tidak sesuai dengan motivasi intervensi itu sendiri. Sebagai contoh, intervensi kemanusiaan di Rwanda di bawah Perancis, tidak terlihat bermotivasikan kemanusiaan tetapi lebih kepada keinginan melanjutkan permainan Perancis sebagai negara besar di Afrika Tengah.

Sedangkan ukuran *last resort* dimaksudkan bahwa dalam penggunaan kekuatan militer merupakan alternatif terakhir, dengan mengutamakan terlebih dahulu upaya diplomasi dan upaya resolusi konflik lain yang bersifat damai. Intervensi harus lebih awal dilakukan dengan tindakan pencegahan pada masa konflik agar tidak menimbulkan eskalasi konflik yang memuncak, yakni sebelum terjadi runtuhnya negara, sebelum terjadi pelanggaran hak asasi manusia, dan sebelum genosida.

¹⁶ Mona Fixdal, *Loc. Cit*

Penggunaan kekuatan dalam intervensi kemanusiaan harus proporsional dimana intervensi dilakukan agar mendapat hasil yang lebih baik dan tidak lebih buruk. Seperti misalnya; memperoleh hasil yang adil, bertindak dengan tidak membuang sumber dan waktu yang berakibat hilangnya kewibawaan politik.¹⁷ Dalam konsep *Ius in Bello*, intervensi kemanusiaan memang belum memiliki aturan yang pasti, namun setidaknya dalam operasi dengan penggunaan kekuatan didukung dengan aturan-aturan hukum perang sesuai Konvensi Den Haag dan Konvensi Jenewa.

Dengan uraian tersebut di atas terlihat bahwa dilakukannya intervensi kemanusiaan pada hakikatnya adalah dalam rangka melaksanakan misi kemanusiaan, di mana misi tersebut pada dasarnya bertujuan untuk mengedepankan hak-hak asasi manusia sebagai hak-hak yang fundamental. Dalam instrumen hak asasi manusia yang sangat beraneka ragam yang berlaku sekarang, ada dukungan bagi pendapat ini. Piagam PBB, misalnya menyatakan dalam mukadimahnya,

“...bahwa rakyat PBB bertekad untuk “menegaskan kembali keyakinannya pada hak-hak manusia yang fundamental...”

Pernyataan ini rupanya menunjukkan bahwa hak-hak manusia yang fundamental ini telah ada sebelum pengakuannya oleh Piagam itu dan sebelum hak-hak itu diturunkan menjadi hukum positif melalui berbagai instrumen. PBB. Hak-hak semacam itu pernah juga diperikan sebagai hak “supra-positif” atau, “elementer” oleh Theodoor van Boven.¹⁸

Dikatakannya, kesahihan hak-hak ini “tidak bergantung pada penerimaan hak-hak ini oleh cabang-cabang ilmu hukum, tetapi pada penerimaan bahwa hak-hak itu mendasari komunitas internasional.”¹⁹ Ketika menyebut hak-hak itu sebagai hak “supra-positif”, tampak kesan seolah-olah van Boven mengklaim bahwa hak-hak asasi mengandung

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Scott Davidson, *Hak Asasi Manusia Sejarah, Teori, dan Praktek Dalam Pergaulan Internasional*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1994, hal. 55.

¹⁹ T. van Bowen, “*Distinguishing Criteria of Human Rights*”, dalam *vasak*, vol.1, hal. 43.

unsur yang berasal dari hukum kodrati, tetapi dalam seluruh pembahasannya ia selalu menyebutkan bahwa hak asasi merupakan suatu manifestasi dari tatanan masyarakat internasional, dan dengan demikian menyiratkan bahwa eksistensi hak-hak termasuk hak supra-positif, mempunyai dasar kemasyarakatan.²⁰ Lebih lanjut dikatakan oleh van Boven bahwa hak-hak ini melandasi komunitas internasional sebagaimana terwakili saat ini di dalam PBB dan, dalam pengertian yang lebih terbatas, di dalam organisasi dunia dan regional yang penting lainnya.²¹

Pernyataan ini tampaknya mengesankan, bahwa hak asasi tidaklah statis melainkan dinamis, dan hak-hak asasi manusia yang lain dapat pula diangkat ke status semacam itu. Bahkan, van Boven menyatakan bahwa hal ini terjadi pada, misalnya, hak-hak yang melibatkan larangan terhadap diskriminasi ras dan seks, mengingat hampir semua instrumen hak asasi “manusia internasional menjadikan kebutuhan untuk memastikan tiadanya diskriminasi berdasarkan hal-hal ini sebagai titik tolaknya. Argumen paling kuat untuk mendukung diperlakukannya beberapa hak sebagai hak asasi terletak pada fakta bahwa dalam ICCPR dan konvensi hak asasi manusia regional Eropa, Amerika, dan Afrika, hak-hak tertentu digambarkan sebagai hak yang tidak boleh dilanggar dalam artian tidak boleh dikurangi, sekalipun pada masa perang atau darurat di negaranya. Hak-hak yang masuk dalam daftar ini adalah hak untuk hidup; kebebasan dari tindakan penyiksaan, dari perlakuan yang tidak manusiawi dan merendahkan martabat; kebebasan dari perbudakan atau perhambaan; kebebasan dari undang-undang *ex post facto* (berlaku surut) serta kebebasan berpikir, berhati nurani dan beragama.²² Hak-hak yang tidak boleh dikurangi mempunyai karakteristik sebagai *ius cogens*, yaitu norma-norma yang tidak pernah boleh dicabut, dalam artian itu, harus dianggap sebagai asasi, baik di dalam bidang hukum hak asasi manusia internasional

²⁰ Scoot Davidson, *Op.Cit*, hal. 56.

²¹ T.van Boven, *Op.Cit*. hal. 48

²² Scoot Davidson, *Loc.Cit*, hal. 56.

maupun hukum internasional pada umumnya. Hak-hak ini mengikat negara-negara, sekalipun tidak ada kewajiban yang diharuskan oleh konvensi atau tidak ada pernyataan persetujuan atau komentar apa pun secara khusus.²³

1.2. Peranan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)

Peranan PBB dalam intervensi kemanusiaan pada dasarnya tidak terlepas dari komitmen pendirian lembaga internasional yang didasarkan pada komitmen “*to prevent war and to strengthen means for conflict resolution.*” Dalam laporan tahunan yang disampaikan oleh mantan Sekretariat Jenderal PBB (Koffi A. Annan) pada tahun 2006 dilaporkan bahwa selama masa 10 tahun terakhir hingga 2006, PBB telah melakukan perlindungan yang lebih serius baik dalam bentuk operasi “*peacemaking, peacekeeping dan peacebuilding*”. Pada dasarnya *peacekeeping* tidak memiliki definisi secara pasti, namun secara umum *peacekeeping* merupakan suatu teknik yang dibangun, terutama oleh PBB guna membantu melakukan kontrol serta menyelesaikan suatu konflik senjata.²⁴

Dalam operasi penjaga perdamaian atau *peacekeeping operations*, usaha yang dilakukan adalah sebagai *conflict termination*, yakni pemisahan permusuhan bersenjata diantara para pihak.²⁵ Terdapat beberapa prinsip yang dibangun di dalam *peacekeeping operations* yang dikemukakan oleh mantan Sekjen PBB, Dag Hammarskold, yaitu:

- (1) *Peacekeeping operations* merupakan operasi dari PBB dibawah perintah dan kontrol Dewan Keamanan,

²³ T. van Boven, *Op. Cit.* hal. 48.

²⁴ Marrack Goulding, “*The Evolution of United Nations Peace Keeping*”, *Interbational Affairs*, vol.69, No. 3, 1993, hal. 452.

²⁵ Michael S. Lund, “*Early Warning and Preventive Diplomacy*”, dalam Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, Pamela Aal, *Managing Global Chaos, Sources of and Responses to International Conflict*, (Washington D.C, United States Institute of Peace Press, 1996), hal. 400

- (2) *Peacekeeping operations* hanya dapat berdiri apabila memiliki persetujuan (*consent*) dari - para pihak yang bertikai,
- (3) Para pasukan dari *peacekeeping operations* haruslah memiliki sifat *impartialitas* atau ketidakberpihakan terhadap salah satu pihak yang sedang bertikai,
- (4) Para pasukan dari *peacekeeping operations* merupakan pasukan militer yang berasal dari negara anggota PBB secara sukarela, dengan dipersenjatai senjata ringan,
- (5) Dalam melakukan operasi, dapat dilakukan dengan menggunakan kekuatan (*use of force*), namun penggunaan tersebut dibatasi seperlunya saja dan hanya untuk membela diri (*self-defence*).²⁶

Pembentukan *peacekeeping operations* terdapat pada organ PBB yaitu Dewan Keamanan. Dalam membentuk *peacekeeping operations*, Dewan Keamanan memiliki sifat *Ultra Vires*, yakni memiliki kekuasaan yang berlebihan. *Ultra Vires* tidak dimaksudkan kekuasaan yang dimiliki Dewan Keamanan bersifat tidak tak terbatas, melainkan memiliki batasan-batasan secara hukum. Oleh sebab itu Dewan Keamanan tidak dapat bertindak diluar pasal 24 ayat 2 dan pasal 1 ayat 1 Piagam PBB.

Pasal 1 ayat 1 Piagam PBB menyatakan bahwa:

“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 in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace. “

Sedangkan pasal 24 ayat 2 Piagam PBB menyatakan bahwa:

“In discharging these duties the Security Council shall act in accordance with the Purposes and Principles of United Nations. The specific powers granted to the Security

²⁶ Marrack Goulding, *Op. Cit*, hal. 453-455.

Council for the discharge of these duties are laid down in Chapters VI, VII, VIII, and XII. “.

Prinsip-prinsip *peacekeeping operations* PBB mulai berkembang sejak tahun 1988, dengan tidak saja melakukan operasi observasi dan interposisi yang bersifat homogen, yakni dengan mengandalkan militer sebagai satu-satunya komponen, namun lebih kepada operasi yang disesuaikan dengan perkembangan situasi pasca Perang Dingin, yakni melalui keterlibatan masyarakat setempat dalam mengembangkan komunikasi, unsur sipil dan lembaga swadaya masyarakat.²⁷ Operasi perdamaian PBB yang dilakukan pasca Perang Dingin cenderung berada pada konflik internal dan kegiatan tidak saja pada pemeliharaan perdamaian, namun juga kemanusiaan, penegakkan hak asasi manusia, bantuan elektoral, pembangunan dan rekonstruksi perekonomian, pemulihan lembaga sipil, pengembangan pemerintahan dan sistem hukum dan kepolisian.

Steven R Ratner memaknakan *peacekeeping operations* pasca Perang Dingin dengan sebutan *peacekeeping* generasi kedua, yaitu sebagai operasi-operasi PBB diluar *peacekeeping tradisional* yang diberi wewenang oleh organ-organ politik PBB atau Sekjen PBB yang bertanggungjawab untuk mengawasi atau melaksanakan penyelesaian politik dari suatu konflik antar negara atau konflik internal, dengan izin dari pihak-pihak yang bertikai.²⁸

Dalam pelaksanaan *peacekeeping operations* PBB terdapat tujuh tipe operasi PBB pasca Perang Dingin, yaitu:

a. *Preventive Deployment*, merupakan operasi yang dilakukan dalam situasi yang memiliki potensi mengancam. Dalam situasi demikian,

²⁷ Operasi penjaga perdamaian dengan mengandalkan militer seperti misalnya; memantau gencatan senjata, memisahkan pasukan-pasukan dari pihak yang bertempur, dan menjaga daerah penyangga atau *buffer zones*.

²⁸ Toto Riyanto, Hazairin Pohan, “Mekanisme Operasi Pemeliharaan Perdamaian PBB: Aspek Kelembagaan dan Kontekstual serta Perkembangan Terkini”, Bandung; Lokakarya Nasional mengenai *Partisipasi Indonesia dalam OPP PBB sebagai sumbangan terhadap Perdamaian dan Keamanan Internasional*, Departemen Luar Negeri RI, 2000.

PBB menempatkan para pasukannya sebagai *confidence-building measure* serta bertindak secara politik apabila ada potensi dari agresor yang berusaha menyerang pihak lain. Tindakan yang dikenal dengan tindakan preventive diplomacy ini merupakan gagasan dari Boutros-Boutros Gali dalam *An Agenda fo Peace* PBB. Tipe operasi ini pernah dilakukan di Macedonia.

- b. *Traditional* Peacekeeping, merupakan operasi PBB yang dilakukan seperti pada masa Perang Dingin, dengan fungsi mendukung usaha peacemaking melalui penciptaan suatu kondisi di mana negosiasi politik dapat dilakukan. Usaha penciptaan suatu kondisi yang mendukung peacemaking dapat berupa memonitor gencatan senjata, pengontrolan *buffer zones*, dan sebagainya. Tipe operasi ini dijumpai di Kashmir, Cyprus, Croatia, Iraq-Kuwait, dan Timur jauh.
- c. Membantu mengimplementasikan suatu perjanjian yang telah dinegosiasikan oleh pihak-pihak yang bertikai, dan dilakukan dalam periode tertentu. Tugas yang dilakukan para penjaga perdamaian adalah memonitor gencatan senjata, serta melakukan demobilisasi pasukan, melatih pasukan bersenjata yang baru, memonitor keberadaan kekuatan polisi dan membentuk yang baru, mengamati keberadaan administrasi, memimpin pelaksanaan pemilu dan sebagainya.²⁹ Tipe operasi ini dijumpai pada saat pelaksanaan pemilu di Kamboja, atau kasus di Namibia, El Salvador, Mozambique dan Angola.
- d. Melindungi pengiriman bantuan kemanusiaan, dilakukan dengan menempatkan para pasukan PBB di perang sipil (internal) ataupun perang antar negara. Operasi ini merupakan operasi yang sulit dilakukan karena harus mengkombinasikan antara impartialitas dari *peacekeeping* itu sendiri dengan melakukan tindakan melawan perang secara objektif dari satu pihak atau para pihak yang bertikai.

²⁹ Murrack Goulding, "The Evolution of United Nations Peace Keeping", *International Affairs*, vol. 69, No. 3, 1993, hal. 457.

Terkadang *peacekeeping operations* dengan tipe ini disebut dengan intervensi kemanusiaan, Contoh kasus pada tipe operasi ini adalah kasus di Somalia dan Bosnia-Herzegovina.

- e. *Painting a country blue*, maksudnya adalah bahwa PBB bergerak ke dalam suatu negara bertikai, di mana institusi pemerintahannya telah jatuh, anarkis, tidak ada hukum, dan tidak ada lagi kewenangan politik. Tindakan PBB tersebut dilakukan tidak saja *peacekeeping* namun juga *peace enforcement* dan *peacemaking*, bahkan *post-conflict peacebuilding* seperti misalnya pemberian bantuan kemanusiaan, proses rekonsiliasi nasional dan politik, demobilisasi militer, pembangunan kembali struktur politik, administrasi dan ekonomi. Sebagai contoh adalah kasus di Somalia dan Bosnia-Herzegovina.
- f. *Cease-Fire enforcement*, sebenarnya lebih ke arah *peace enforcement*. Seperti halnya *traditional peacekeeping*, dalam *peace-fire enforcement* pasukan PBB ditempatkan setelah suatu persetujuan militer atau persetujuan lainnya telah diraih oleh para pihak, dengan kewenangan dan penggunaan kekuatan alat senjata melawan pihak yang melakukan pelanggaran terhadap perjanjian. Mandat yang diberikan akan sama dengan *peacekeeping* apabila para pihak setuju membentuk kekuatan dengan bertindak impartialitas di dalam usaha menyetujui persetujuan tersebut. Namun akan berbeda dari *peacekeeping* apabila kekuatan tersebut dapat menimbulkan situasi yang lain daripada untuk membela diri seperti pada *traditional peacekeeping*. Sebagai contoh adalah melakukan *silence guns* terhadap kejahatan yang terus berlangsung di dalam situasi gencatan senjata.³⁰ Kasus dapat dilihat di Bosnia-Herzegovina.
- g. *Peace Enforcement*, adalah penggunaan kekuasaan internasional di dalam situasi perang guna mendukung tindakan yang benar dan menghentikan tindakan agresi. Para pasukan tidak berada di bawah perintah Sekretaris Jenderal, namun berada di bawah perintah

³⁰ *Ibid*, hal. 459.

kewenangan nasional yang diberi wewenang oleh Dewan Keamanan untuk menggunakan kekuatan dalam tujuan-tujuan khusus. Tindakan peace enforcement tidak memerlukan ketidakberpihakan atau persetujuan dari para pihak yang bertikai, sehingga agak sedikit menyimpang dari prinsip peacekeeping operations. Sebagai contoh adalah kasus di Kuwait tahun 1990-1991.³¹ Pasukan yang ditempatkan di wilayah tersebut merupakan pasukan multinasional dibawah perintah kewenangan Amerika Serikat.

Dari ketujuh tipe peacekeeping operations pasca Perang Dingin sebagaimana dikemukakan diatas, maka dapat dikelompokkan ke dalam tiga kelompok, yakni:

- (1) *Peacekeeping Operations* dalam kerangka Bab VI dan setengah Piagam PBB, yakni digelar dalam situasi non-konflik, setelah atau sebelum pertikaian terjadi, dan meliputi aspek peacekeeping operations generasi pertama (traditional) dan aspek preventif generasi kedua (*preventive deployment*).³² *Peacekeeping operation* yang membantu mengimplementasikan suatu perjanjian yang telah dinegosiasikan oleh pars pihak yang bertikai, dan *painting a country blue* juga merupakan bagian dari tipe peacekeeping operations tersebut.
- (2) *Peace Restoration Operations*, yang digelar saat konflik berlangsung, terutama di wilayah yang mengalami perang saudara dan mengakibatkan pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Cara yang digunakan adalah dengan persuasif dan paksaan, tetapi tidak ditujukan kepada lawan yang jelas.³³ *Tipe peacekeeping operations* yang termasuk dalam kelompok ini adalah *tipe peacekeeping* yang melindungi pengiriman bantuan kemanusiaan dan *cease-fire enforcement*.

³¹ John Roper, Masashi Nishihara, Olara A. Otunnu, Enid C.B. Schoettle, *Keeping The Peace in The Post Cold War Era, Strengthening Multilateral Peacekeeping*, (New York: The Trilateral Commision, 1993), hal. 96-97.

³² John Roper, Masashi Nishihara, Olara A. Otunnu, Enid C.B. Schoettle, *Ibid*, hal. 96-97

³³ Too Riyanto, Hazairin Pohan, *Loc. Cit.*

- (3) *Peace Enforcement Operations*, dipraktekkan sesuai Bab VII Piagam PBB dimana terdapat lawan atau agresor yang jelas.³⁴

2. Mandat Dalam Intervensi Kemanusiaan di Darfur

2.1. Mandat PBB

Secara umum, istilah mandat dimaksudkan sebagai suatu “*an order or Command*”.³⁵ Oleh karena itu penggunaan istilah mandate dalam, kajian intervensi kemanusiaan berkenaan dengan suatu perintah untuk melakukan suatu intervensi kemanusiaan, di mana perintah tersebut dikeluarkan oleh suatu organisasi internasional dan atau regional. Dalam kasus di Darfur, PBB mengeluarkan mandat dilakukannya intervensi kemanusiaan didasarkan pada fungsinya sebagai organisasi dunia yang mempunyai kewajiban memelihara perdamaian dan keamanan internasional. Dalam Piagam PBB terdapat lima prinsip berkenaan dengan perdamaian dan keamanan internasional, yaitu:

- a. Prinsip untuk menyelesaikan perselisihan internasional secara damai (terdapat pengaturannya dalam Pasal 2 ayat 3 jo. Bab VI dan Bab VIII Piagam PBB);
- b. Prinsip untuk tidak menggunakan ancaman atau kekerasan (terdapat pengaturannya dalam Pasal 2 ayat 4 Piagam PBB);
- c. Prinsip mengenai tanggung jawab untuk menentukan adanya ancaman (terdapat pengaturannya dalam Pasal 39 Piagam PBB);
- d. Prinsip mengenai pengaturan persenjataan (terdapat pengaturannya dalam Pasal 26 Piagam PBB);
- e. Prinsip umum mengenai kerja sama dibidang pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional (Pasal 11 ayat 1 Piagam PBB);³⁶ Prinsip-prinsip sebagaimana dikemukakan di atas tidak lepas

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Russel, Geddes & Grosset, *Webster's New Dictionary and Thesaurus*, Windsor Court, New York, USA, 1990, hal. 330.

³⁶ Sumaryo Suryokusumo, *Organisasi Internasional*, UI Press, Jakarta, 1987, hal. 8

dari kaitannya bahwa PBB merupakan suatu organisasi internasional yang mempunyai kewajiban untuk mengorganisasikan keamanan bersama. Pada tahun 1950 Majelis Umum PBB mengesahkan apa yang disebut sebagai resolusi mengenai *Uniting for Peace*.

Dalam resolusi tersebut ada lima ketentuan penting, yaitu:

- a. suatu ketentuan, bahwa Majelis Umum PBB dapat bersidang dalam waktu 24 jam, jika Dewan Keamanan dihalangi melalui veto untuk melaksanakan tanggung jawab utamanya bagi keamanan dan perdamaian internasional;
- b. suatu ketentuan, bahwa dalam kasus-kasus seperti itu, Majelis Umum dapat memberikan rekomendasi-rekomendasi pada Negara-negara anggota untuk tindakan bersama, termasuk penggunaan angkatan bersenjata;
- c. sebuah rekomendasi, bahwa tiap Negara anggota memelihara dalam angkatan bersenjata nasionalnya kesatuan-kesatuan yang secara cepat dapat dipakai untuk melakukan tugas sebagai pasukan PBB;
- d. pembentukan komisi pengawas perdamaian untuk mengamankan dan melaporkan di wilayah manapun ada ketegangan internasional;
- e. penciptaan komite tindak bersama untuk mempelajari dan melaporkan tentang cara dan sarana memperkuat perdamaian dan keamanan internasional menurut piagam PBB.³⁷

Dalam rangka mengembangkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 ayat 4 Piagam PBB, Majelis Umum dalam tahun 1962 telah memutuskan untuk mengusahakan suatu studi tentang “prinsip-prinsip hukum internasional mengenai hubungan bersahabat dan kerja sama antar Negara sesuai dengan piagam dalam rangka perkembangan dan modifikasi; untuk menjamin penerapan prinsip-prinsip tersebut secara

³⁷ Dahlan Nasution, *Perang atau Damai Dalam Wawasan Politik Internasional*, CV Remaja Karya, Bandung, 1984, hal. 152

efektif.” Untuk itu dibentuk Resolusi Majelis Umum PBB 1966 (XVIII) tanggal 16 Desember 1963, di mana kemudian terbentuk komite untuk merealisasikan hal tersebut. Hasil pekerjaan komite tersebut telah mencapai persetujuan yang cukup mendasar mengenai Pasal 2 ayat 4 termasuk :

- a. *Wars of aggression constitute international crime against peace;*
- b. *Every state has the duty to refrain from organizing or encouraging the organization of irregular or volunteer forces or armed bands within its territory or any other territory for incursions into the territory of another states;*
- c. *Every state has the duty to refrain from instigating, assisting or organizing civil strife or committing terrorist act in another state, or from conniving at or acquiescing in organized activities directed toward such ends, when such acts involve a threat or use of force;*
- d. *Every state has the duty to refrain from the threat or use of force to violate the existing boundaries or another state, or as a means of solving its internasional disputes, including territorial disputes and problems concerning frontiers between states.*³⁸

Berkenaan dengan intervensi kemanusiaan, penggunaan kekuatan menurut J.L. Holzgrefe sangat dimungkinkan, sebagaimana terlihat dari pendapatnya mengenai intervensi kemanusiaan sebagai :

*“...is the threat or use of force across state borders by state (or group of states) aimed at preventing or ending widespread and grave violations of the fundamental human rights of individuals other than its owns citizens, without the permission of the state within whose territory force is applied...”*³⁹

³⁸ *Ibid*, hal. 13-14

³⁹ J.L. Holzgrefe, *The humanitarian intervention debate*, dalam J.L. Holzgrefe and R Keohane (eds), *Humanitarian Intervention*, Cambridge, 2003, hal. 3

Dengan demikian, dalam intervensi kemanusiaan terkandung penggunaan kekuasaan, dalam hal ini intervensi militer. Untuk itu terdapat suatu komisi internasional yang dikenal dengan sebutan ICISS.⁴⁰ Dalam laporannya komisi ini memfokuskan pada adanya perdebatan mengenai intervensi kemanusiaan dengan kedaulatan Negara untuk melindungi penduduk sipilnya. Secara lengkap laporan komisi tersebut menyatakan: Prinsip normative dari laporan ICISS adalah bahwa “kedaulatan Negara merupakan tanggung jawab dan dimanapun setiap Negara mempunyai tanggung jawab terhadap perlindungan penduduk sipilnya dari pembunuhan massal dan pelanggaran kasar lain atas hak-hak mereka.” Jika Negara tidak bisa melindungi penduduk sipilnya dari pelanggaran tersebut, maka tanggung jawab melindungi tersebut beralih kepada masyarakat internasional.”⁴¹

ICISS, kemudian mengidentifikasi ada 2 aspek kunci dari R2P; kedaulatan Negara sebagai tanggung jawab, dan tanggung jawab internasional terhadap lingkungan sekitar. Konsep intervensi militer untuk kepentingan kemanusiaan telah menjadi satu sifat topik dalam hubungan internasional. Kontroversi intervensi kemanusiaan yang intensif pada decade terakhir dari abad kedua puluh, dengan krisis kemanusiaan di Somalia, Rwanda, Bosnia dan Timor-Timur. Kasus-kasus ini memperlihatkan ada satu kesenjangan sangat besar diantara praktik kodifikasi internasional, yang terdapat dalam Piagam PBB, dan praktik nyata Negara dalam hal intervensi untuk melindungi orang tak dikenal” dimanapun. Perdebatan ini menjadi hangat setelah NATO melakukan intervensi pada tahun 1999 di Kosovo. Hal ini jelas bahwa perdebatan mengenai intervensi kemanusiaan belum berakhir seperti beberapa argumentasi (setelah kepentingan barn dalam “perang terhadap terror), dan tidak akan berakhir sepanjang masih terdapat konflik internal. Sesuatu hal yang sangat sulit untuk menempatkan pentingnya intervensi

⁴⁰ ICISS singkatan dari International Commission on Intervention and State Sovereign

⁴¹ Dapat dilihat pada <http://www.iciss.ca/report-en.asp>

kemanusiaan, khususnya jika satu pertimbangan keadaan darurat kemanusiaan serius terjadi di sekitar dunia ini, seperti yang terjadi pada krisis di Darfur, Sudan.

Satu pengesahan terhadap relevansi masalah pokok intervensi kemanusiaan berasal dari persetujuan bahwa doktrin tanggung jawab untuk melindungi pada UN World Summit di bulan September 2005. Hal ini menunjukkan bahwa Negara-negara anggota memperhatikan “*taking collective action*” untuk melindungi penduduk sipil dalam hal terjadinya genosida, kejahatan perang, pembersihan etnik dan kejahatan terhadap kemanusiaan merupakan pendekatan atas intervensi kemanusiaan “Tanggung Jawab Untuk Melindungi (*Responsibility to Protect – R2P*)”.

Dalam konteks tragedi di Darfur, maka resolusi DK PBB yang memungkinkan masuknya intervensi termasuk sanksi dan embargo senjata menjadi positif dengan beberapa alasan berikut. Pertama, munculnya resolusi DK PBB merupakan peringatan keras masyarakat internasional kepada pemerintah Sudan untuk segera dan bertanggung jawab mengatasi krisis. Berdasar komitmen pemerintah Sudan dalam persetujuan tanggal 3 Juli 2005 kepada Sekretaris Jenderal PBB Kofi Annan, terdapat lima hal, yaitu: Pertama, Pemerintah Sudan siap melucuti senjata Janjaweed dan menerima sukarelawan atau petugas kemanusiaan dalam pemantauan pelaksanaan HAM di Darfur. Kedua, penanganan penyelesaian konflik dengan cepat dan menyeluruh agar krisis Darfur tidak berlarut-larut. Komitmen kedua ini disebabkan adanya Laporan International Crisis Group yang mengungkapkan bahwa respon konvensional tidak akan cukup mencegah tingginya tingkat kematian sementara disatu pihak, yaitu Janjaweed terus melakukan serangan ke desa-desa. Resolusi diharapkan bisa menekan Khartoum mengimplementasikan janjinya untuk menyediakan akses penuh dan segera bagi bantuan kemanusiaan. Jika pemerintah melakukan manipulasi dalam proses ini maka pengerahan asset militer perlu dilakukan baik untuk mencegah terus berlangsungnya kekejaman maupun

untuk melindungi bantuan kemanusiaan (*humanitarian assistance*). Ketiga, intervensi memungkinkan efektifnya kerja pengamat asing. Pengamat asing itu sangat dibutuhkan baik untuk memonitor baku tembak maupun untuk memberi perlindungan bagi pengungsi yang ingin kembali ke rumahnya sekaligus mencegah pembersihan etnis. 96 pengamat militer Afrika, yang sejak April 2006 bertugas termasuk tambahan 300 tentara dan 150 pengamat dinilai tidak cukup untuk mengimbangi luas wilayah Darfur yang seluas Perancis. Sudan memiliki luas 2,5 juta kilometer persegi dan menjadi negara terluas di Afrika atau sekitar lima kali luas Perancis. Penduduknya sebanyak 38 juta dan yang menetap di Darfur sebanyak 6 juta. Menurut perkiraan ICG, hampir 2 juta penduduk Darfur telah kehilangan tempat tinggal. Keempat yaitu mendorong Dewan Keamanan untuk memfasilitas proses negosiasi politik antara pemerintah dan pemberontak. Langkah yang telah dilakukan pemerintah Sudan terhadap kelompok pemberontak adalah strategi represi dan konfrontasi. Hal itu disebabkan ketiadaan agen manajemen konflik akibat negara berubah peran menjadi pelaku konflik. Oleh karena gawatnya situasi politik yang kompleks (*complex political emergencies*) akibat kegagalan negara, maka mediasi internasional menjadi kebutuhan agar ada pihak netral yang menjadi penengah.

Keempat langkah itu memungkinkan proses penyelidikan dan pengadilan terhadap pelaku kekerasan di Darfur sekaligus memberi sanksi kepada pejabat pemerintah Sudan yang bertanggungjawab atas terjadinya kampanye pembersihan etnis. Intervensi kemanusiaan terhadap kasus Darfur telah dilakukan masyarakat internasional melalui lembaga internasional maupun regional. Keterlibatan Amerika Serikat, PBB dan Masyarakat Uni Eropa serta Uni Afrika terlihat jelas dalam kasus di Darfur. Secara kronologis keterlibatan PBB dalam kasus di Darfur dapat diutarakan bahwa: pada bulan Juli 2004, Dewan Keamanan PBB mengesahkan resolusi 1556 untuk melindungi kekuatan UNI Afrika dalam memonitor perang di Darfur. Resolusi nomor 1556 tahun 2004 berisi

ketentuan-ketentuan penting, diantaranya:

- a. Pemerintah Sudan agar melaksanakan komitmennya tertanggal "3 Juli 2004 *Communique*", termasuk dalam melaksanakan investigasi terhadap penyerangan atas bantuan kemanusiaan bekerjasama dengan PBB agar tercipta kondisi keamanan untuk melindungi penduduk sipil dan petugas-petugas bantuan kemanusiaan.
- b. Mendukung penyebaran pemantau internasional, termasuk perlindungan kekuatan dari Uni Afrika dan meminta masyarakat internasional untuk melanjutkan upaya-upaya agar terdapat kemajuan dalam penyebaran pemantau.
- c. Meminta negara-negara anggota PBB untuk menyatukan kekuatan dalam suatu Tim Monitoring yang dipimpin Uni Afrika termasuk perlindungan kekuatan dan asistensi lain termasuk keuangan, penyuplaian, transportasi, dukungan komando, komunikasi dan dukungan kepala lembaga yang dibutuhkan untuk operasi monitoring, dan menyambut baik kontribusi Uni Eropa dan Amerika Serikat dalam mendukung misi Uni Afrika.

Pengambilan keputusan atas resolusi nomor 1556 tahun 2004 yang diselenggarakan dalam sidang Dewan Keamanan PBB dikeluarkan untuk melindungi African Union (AU) dalam memonitor perang di Darfur, dan beberapa bulan kemudian anggota Dewan Keamanan menyetujui terbentuknya *UN peacekeeping mission to Southern Sudan* (UNMIS) dengan jumlah anggota sebanyak 15 tercatat bahwa 13 negara anggota setuju, 2 negara anggota abstain. Negara yang setuju atas resolusi tersebut adalah Algeria, Angola, Benin, Brazil, Chili, Perancis, Jerman, Philipina, Romania, Federasi Rusia, Spanyol, Inggris dan Amerika Serikat, sedangkan negara yang mengambil sikap abstain adalah Cina dan Pakistan. Pada bulan November 2004, Dewan Keamanan mengadakan pertemuan di Nairobi, tetapi usaha anggota Dewan Keamanan untuk menjatuhkan sanksi kepada Khartoum dirintangi oleh Cina dan Rusia,

veto berkisar pada kepentingan anggota terhadap kebutuhan minyak bumi. Kemudian pada tanggal 9 Januari 2005, pemerintah Sudan dan SPLA menandatangani protokol perdamaian Naivasha, untuk, mengakhiri konflik Utara-Selatan. SPLA (*The Sudan People's Liberation Army*) merupakan suatu gerakan pemberontakan yang melakukan kegiatan pemberontakan terhadap pemerintah Sudan sejak tahun 1983 hingga pada akhirnya tercapai kesepakatan perdamaian antara SPLA dengan Pemerintah Sudan.⁴²

Pada bulan-bulan berikutnya, kemudian Dewan Keamanan mensahkan 3 resolusi penting pada bulan Maret 2005. Adapun resolusi Dewan Keamanan PBB yang dikeluarkan pada bulan Maret tahun 2005 adalah sebagai berikut:

1. Resolusi Nomor 1585 tertanggal 10 Maret 2005, yang berisi mengenai perpanjangan mandat "*The United Nations Advance Mission in Sudan*" (UNAMIS).
2. Resolusi Nomor 1588 tertanggal 17 Maret 2005, yang berisi mengenai perpanjangan mandat "*The United Nations Advance Mission in Sudan*" (UNAMIS).
3. Resolusi Nomor 1590 tertanggal 24 Maret 2005, yang berisi mengenai pembentukan "*The United Nations Mission in Sudan*" (UNMIS).

Keputusan yang diambil dalam sidang Dewan Keamanan PBB berkenaan dengan ketiga resolusi dimaksud dilakukan dengan voting, di mana kelima belas negara anggota Dewan Keamanan PBB menyetujui kesemua (tiga) resolusi tersebut di atas⁴³. Negara-negara anggota dimaksud adalah Algeria, Argentina, Benin, Brazil, China, Denmark, Perancis, Greece, Jepang, Philipina, Romania, Federasi Rusia, Inggris, Republik Tanzania, dan Amerika Serikat.⁴⁴

⁴² Dapat dilihat pada <http://en.wikipedia.org>

⁴³ Dapat dilihat pada <http://www.unbisnet/un.org>

⁴⁴ *Ibid.*

Substansi ketiga resolusi yang dikeluarkan oleh Dewan Keamanan PBB pada bulan maret tahun 2005 tersebut dapat diuraikan sebagaimana tersebut di bawah ini.

1. Resolusi nomor 1585 tahun 2005

Berisi ketentuan ketentuan yang berkenaan dengan perpanjangan mandat "*The United Nations Advance Mission in Sudan*" (UNAMIS)⁴⁵ hingga tanggal 17 Maret 2005.

2. Resolusi nomor 1588 tahun 2005

Berisi ketentuan yang berkenaan dengan perpanjangan mandat "*The United Nations Advance Mission in Sudan*" (UNAMIS) sampai dengan tanggal 24 Maret 2005

3. Resolusi nomor 1590 tahun 2005, membentuk "*The United Nations Mission in Sudan*" (UNMIS)

Berisi ketentuan yang berkenaan dengan situasi di Darfur sehubungan dengan adanya suatu ancaman atas keamanan dan perdamaian internasional. Untuk itu ketentuan-ketentuan penting yang terdapat dalam resolusi tersebut adalah:

- a. Memutuskan untuk membentuk "*The United Nations Mission in Sudan*" (UNMIS) untuk periode 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal 24 Maret 2005 dan ditetapkan bahwa UNMIS terdiri dari 10.000 personil militer dan unsur sipil yang terkait termasuk 715 personil polisi sipil;
- b. Meminta UNMIS untuk melanjutkan kerjasama dan berkoordinasi dengan semua level dari "*The African Union Mission in Sudan*" (AMIS) dengan suatu pandangan tepat guna penyatuan kekuatan dalam mempercepat upaya-upaya perdamaian, khususnya yang berkenaan dengan proses perdamaian "Abuja" dan misi Uni Afrika di Sudan;
- c. Meminta Sekretaris Jenderal PBB, melalui "*Special Representative*" nya di Sudan untuk mengkoordinasikan segala aktivitas PBB di

⁴⁵ UNAMIS dibentuk dengan Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1547 Tahun 2004

Sudan, memobilisasi sumber daya dan dukungan dari masyarakat internasional dalam membantu pembangunan perekonomian Sudan, dan memfasilitasi koordinasi dengan aktor-aktor internasional, khususnya pada Uni Afrika dan IGAD atas aktivitas-aktivitas dalam mendukung proses transisi yang ditetapkan melalui "*The Comprehensive Peace Agreement*" (CPA), dan menyediakan petugas-petugas yang baik dan dukungan politik untuk upaya-upaya pasca konflik di Sudan.

d. Memutuskan bahwa mandat UNMIS adalah:

1. Mendukung pelaksanaan "CPA" yang dilaksanakan dengan tugas-tugas berupa:
 - i. Monitoring dan verifikasi pelaksanaan CPA dan investigasi pelanggaran
 - ii. Berhubungan dengan pemberi bantuan bilateral dalam suatu formasi "*Joint Integrated Units*";
 - iii. Mengamati dan memonitor pergerakan kelompok-kelompok tentara dan penyebaran kekuatan dalam area penempatan UNMIS yang berhubungan dengan perjanjian gencatan senjata;
 - iv. Membantu menetapkan program-program perlucutan senjata, demobilisasi dan reintegrasi sebagaimana dimaksud dalam CPA, khususnya terhadap penggunaan pasukan perempuan dan anak-anak, dan melaksanakannya melalui gencatan senjata secara sukarela, pengumpulan senjata dan pengrusakan;
 - v. Membantu para pihak yang berhubungan dengan CPA dalam menegakkan pemahaman proses perdamaian dan peranan UNMIS dilakukan dengan cara kampanye atas informasi kepada publik secara efektif;
 - vi. Membantu para pihak dalam CPA, yang ditujukan pada kebutuhan nasional dengan pendekatan inklusif, termasuk

- peranan wanita melalui rekonsiliasi dan pembentukan perdamaian;
- vii. Membantu para pihak dalam CPA dalam suatu koordinasi dengan program-program bantuan bilateral dan multilateral dalam restrukturisasi pelayanan kepolisian di Sudan, konsistensi dengan kebijakan demokrasi, membangun suatu pelatihan kepolisian dan evaluasi program;
 - viii. Membantu para pihak dalam CPA dalam menegakkan "*the rule of law*", termasuk independensi lembaga peradilan, dan perlindungan atas hak asasi manusia bagi semua orang di Sudan melalui strategi komprehensif dan terkoordinasi dengan tujuan pengampunan pasukan pemberontak dan kontribusi dalam suatu jangka waktu perdamaian dan stabilitas serta membantu para pihak dalam CPA untuk membangun dan mengkonsolidasikan kerangka hukum nasional;
 - ix. Menjamin keberadaan hak asasi manusia, kapasitas dan keahlian yang dimiliki UNMIS dalam menegakkan hak asasi manusia, perlindungan atas penduduk sipil, dan monitoringnya;
 - x. Mempersiapkan pedoman dan asistensi teknis kepada para pihak yang terikat dengan CPA, dalam suatu kerjasama dengan aktor-aktor internasional, dalam mendukung persiapan pemilihan umum dan referendum sebagai pelaksanaan CPA;
2. Memfasilitasi dan koordinasi terhadap tenaga sukarelawan pengungsian, dan bantuan kemanusiaan dengan penetapan kondisi-kondisi keamanan yang diperlukan;
 3. Membantu para pihak dalam CPA untuk bekerja sama dengan lembaga-lembaga internasional di sektor kegiatan pertambangan,

melalui bantuan kemanusiaan yang bersifat asistensi, nasihat-nasihat teknis, dan koordinasi;

4. Kontribusi upaya-upaya internasional untuk melindungi dan menegakkan hak asasi manusia di Sudan kepada organisasi-organisasi yang berhubungan dengan itu termasuk dengan organisasi non pemerintah dalam melakukan aktivitas bantuan kemanusiaan;

Pelaksanaan atas resolusi nomor 1590 tahun 2005 dilaksanakan oleh Sekretaris Jenderal PBB dengan pembentukan dan pengiriman pasukan perdamaian (UNMIS) ke Darfur. Peran serta anggota PBB dalam pengiriman pasukan perdamaian UNMIS ke Darfur dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

TABEL KONTRIBUSI NEGARA ANGGOTA PBB DALAM UNMIS⁴⁶

<i>Contributors of military personnel</i>	Australia, Bangladesh, Belgium, Benin, Bolivia, Botswana, Brazil, Burkina Faso, Cambodia, Canada, China, Croatia, Denmark, Ecuador, Egypt, El Salvador, Fiji, Finland, France, Gabon, Gambia, Germany, Ghana, Greece, Guatemala, Guinea, India, Indonesia, Italy, Jordan, Kenya, Kyrgystan, Malawi, Malaysia, Mali, Moldova, Mongolia, Mozambique, Namibia, Nepal, Netherlands, New Zealand, Niger, Nigeria, Norway, Pakistan, Paraguay, Peru, Philippines, Poland, Republic of Korea, Romania, Russian Federation, Rwanda, Senegal, South Africa, Sri Lanka, Sweden, Tanzania, Thailand, Turkey, Uganda, Ukraine, United Kingdom, Yemen, Zambia and Zimbabwe
<i>Contributors of</i>	Argentina, Australia, Bangladesh, Bosnia and Herzegovina, Brazil, Canada, China, Denmark, Egypt, El

⁴⁶ Dapat dilihat pada <http://www.un.org/UNMIS>

<i>police personnel</i>	Salvador, Fiji, Finland, Gambia, Germany, Ghana, India, Indonesia, Jamaica, Jordan, Kenya, Kyrgyzstan, Malaysia, Namibia, Nepal, Netherlands, Nigeria, Norway, Pakistan, Philippines, Russian Federation, Rwanda, Samoa, Sri Lanka, Sweden, Turkey, Uganda, Ukraine, United Kingdom, United States, Uruguay, Yemen, Zambia and Zimbabwe
-------------------------	---

Pengiriman pasukan militer dilaksanakan dalam rangka membantu dan mendukung Pemerintah Sudan dan SPLM/ (*the Sudan People's Liberation Movement/Army*) dalam implementasi perjanjian perdamaian (*the Comprehensive Peace Agreement*). Disamping itu, keberadaan pasukan militer juga diadakan dalam rangka bertanggung jawab atas koordinasi dan monitoring penyebaran kekuatan SPLM/A dari Kassala ke Sudan Selatan.⁴⁷ Sedangkan pengiriman personil polisi dilakukan dalam rangka melaksanakan tugas-tugas untuk membantu pembangunan sarana dan prasarana kepolisian pemerintah Sudan. Tujuannya untuk membantu menciptakan suatu efisiensi pelaksanaan tugas-tugas kepolisian pemerintah sudan dalam menegakkan negara hukum yang respek terhadap hak asasi manusia dan sesuai dengan standar etika yang diakui oleh masyarakat internasional.⁴⁸

Pelaksanaan mandat PBB yang diberikan kepada UNMIS berdasarkan laporan Sekretaris Jenderal PBB tertanggal 25 Desember 2005 disebutkan bahwa UNMIS dalam melakukan pencarian fakta atas pelanggaran gencatan senjata yang terjadi di daerah Jebel Moon, tim tersebut terhalang oleh adanya sikap penolakan masyarakat atas aktivitas kemanusiaan di daerah tersebut.⁴⁹ Selain itu juga dilaporkan bahwa UNMIS telah berperan serta dalam suatu pertemuan yang diselenggarakan di Nairobi pada tanggal 8 and 9 November 2005 yang

⁴⁷ Dapat dilihat pada <http://www.unmis.org/english/military.htm>

⁴⁸ Dapat dilihat pada <http://www.unmis.org/english/police.htm>

⁴⁹ Laporan Sekjen PBB tanggal 23 Desember 2005, angka 18.

disponsori oleh Amerika Serikat dalam upaya tingkat tinggi untuk rekonsiliasi antara Abdul Wahid dan Minni Minawi.⁵⁰ Abdul wahid adalah salah satu tokoh yang tergabung dalam SLM/A yang tidak mendukung kepemimpinan Minni Arcua Minnawi sebagai ketua SLM/A. Abdul Wahid memimpin salah satu faksi yang bernama "*Fur faction*", bermarkas di "The Jebel Marrah" ("*bad mountains*").⁵¹

Kemudian pada 12 November 2005 juga diadakan pertemuan yang diselenggarakan oleh "*Special Envoys*" dari perwakilan PBB di Sudan yang mendapat perhatian dari perwakilan Uni Eropa, Kanada, Perancis, Jerman, Belanda, Norwegia, Inggris dan Amerika Serikat. Pertemuan tersebut membicarakan mengenai kemungkinan penyatuan SLM yang tokoh-tokohnya saling berseteru.⁵² Untuk melaksanakan perjanjian perdamaian Utara Selatan, Dewan Keamanan memutuskan memutuskan untuk mengirim misi penjaga perdamaian PBB di Sudan Selatan (UNMIS). Dewan juga menyetujui kemungkinan untuk dibawanya pelanggaran hak asasi manusia ke "*International Criminal Court*".

Untuk merespon kegagalan pihak-pihak militer tunduk pada resolusi sebelumnya, dewan keamanan memerintahkan "*a travel ban*" dan "*a freeze*" terhadap aset-aset dari sukarelawan hak asasi manusia. Akan tetapi para sukarelawan hak asasi manusia kembali menempatkan diri di Sudan dan kekerasan hebat terjadi di Darfur. Konflik menyebar ke perbatasan barat Sudan dengan Chad. Kekuatan penjaga perdamaian Uni Afrika disebut AMIS (*the African Union Mission in Sudan*) telah berakhir mandatnya dan dukungan internasional tidak mencukupi, dan menjadi tidak manusiawi, kurangnya dana dan perlengkapan yang rusak untuk merespon percepatan hilangnya konflik.

Hasilnya, Sekretaris jenderal PBB Kofi Annan memutuskan untuk mencari integrasi AMIS (*AU peacekeeping mission in Darfur*) ke dalam

⁵⁰ *Ibid*, angka 29 (Minni Minawi dan Abdu Wahid adalah nama tokoh SLM/A yang saling berseteru)

⁵¹ Dapat dilihat pada <http://en.wikipedia.org>

⁵² *Ibid*, angka 30.

UNMIS. Kemajuan dalam usaha ini telah menjadi ketinggalan, bagaimanapun sebagai suatu rencana telah mengalami oposisi terhadap Dewan Keamanan sebagaimana datang dari Khartoum.⁵³ Keterlibatan PBB hingga saat ini dalam kasus di Darfur didasarkan pada resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1706. Resolusi dikeluarkan pada tanggal 31 Agustus 2006 berisi ketentuan-ketentuan penting diantaranya:

- a. meminta Sekretaris Jenderal PBB untuk menambah kapabilitas UNMIS.
- b. meninjau kembali kekuatan dan struktur UNMIS berdasarkan perhitungan kondisi yang berkenaan dengan pelaksanaan mandat UNMIS.
- c. Meminta Sekretaris Jenderal PBB untuk berkonsultasi dengan Uni Afrika dalam melanjutkan konsultasi dengan para pihak yang terikat dengan DPA.

Peran serta negara anggota dalam pengambilan keputusan atas resolusi tersebut dalam sidang Dewan Keamanan tercatat 12 negara anggota setuju, dan 3 negara anggota mengambil sikap abstain. Negara yang abstain adalah Qatar, Federasi Rusia dan China, sedangkan negara yang setuju adalah Argentina, Kongo, Denmark, Perancis, Ghana, Greece, Jepang, Peru, Slovakia, Inggris, Republik Tanzania, dan Amerika Serikat. Dengan resolusi tersebut, PBB mengirimkan 22.500 pasukan PBB dan petugas kepolisian untuk mendukung 7000 anggota pasukan Uni Afrika (*Africa Union*) di Sudan.

2.3 Mandat Uni Eropa

Negara-negara anggota Uni Eropa dalam menyikapi konflik internal yang terjadi di Darfur sangat responsif. Secara kelembagaan, keterlibatan

⁵³ Dapat dilihat pada www.globalpolicy.org/security/issuessudan/index.htm

Uni Eropa dalam intervensi kemanusiaan di Darfur didasarkan pada doktrin "kebebasan individu dari ketidakamanan mendasar" (*basic insecurities*). Doktrin tentang keamanan manusia dapat menjadi suatu *feasible strategy* bagi Uni Eropa, khususnya dalam pengembangan kebijakan luar negeri dan pertahanan. Doktrin yang menggunakan pendekatan yang menyeluruh (*comprehensive approach*) ini pada akhirnya juga akan sangat bermanfaat bagi segala bentuk keterlibatan Uni Eropa yang lebih mendalam pada krisis dan konflik yang terjadi di berbagai belahan dunia.⁵⁴

Keterlibatan mandat Uni Eropa dalam intervensi kemanusiaan di Darfur tidak lepas dari pengakuan akan peranan Uni Afrika di Darfur, Sudan. Hal ini antara lain terungkap dalam deklarasi yang dibuat oleh Uni Eropa dan Amerika Serikat tertanggal 26 Juni 2004 mengandung beberapa hal, yaitu:

1. Uni Eropa dan Amerika Serikat menyambut baik Deklarasi Nairobi tanggal 5 Juni 2004 mengenai fase akhir perdamaian di Sudan yang memuluskan jalan penandatanganan suatu persetujuan perdamaian komprehensif, mengakhiri 20 tahun konflik di Sudan Selatan, dan menghargai semua pihak yang telah bekerja membawa kearah perdamaian, khususnya IGAD (*the Inter-Governmental Authority on Development*) dan Negara tuan rumah, Kenya. Protokol ditandatangani di Naivasha pada 26 May 2004 memperlihatkan komitmen kedua belah pihak dan masyarakat internasional untuk mengakhiri perang sipil di Afrika. Kami mendesak pemerintah Sudan dan SPLM/A (*the Sudan Peoples Liberation Movement/Army*) untuk mendukung momentum sebagai kesimpulan awal atas CPA.
2. Kami mengulangi pernyataan komitmen tegas kita untuk mendukung secara penuh pelaksanaan CPA yang dibuat untuk membawa perdamaian di seluruh daerah Sudan. PBB memegang peranan penting untuk mewujudkan tujuan ini.

⁵⁴ Fabrizio Coticchia, *The European Defence Policy and the "Human Security Operations"*, Jurnal Kajian Wilayah Eropa vol III no. 1 tahun 2007, hal.89.

3. Kami mendukung sepenuhnya pekerjaan PBB yang diperuntukkan kemanusiaan dan krisis hak asasi manusia di Darfur.
4. Kami menyatakan perhatian tegas mengenai kelanjutan krisis kemanusiaan di Darfur, Sudan Barat, di mana tinggal ratusan ribu penduduk sipil yang hidup dalam kondisi sangat menyedihkan dan membutuhkan dengan segera keringanan kebutuhan hidup, adalah suatu resiko besar. Kami mengutuk dengan keras pelanggaran hak asasi di sang khususnya oleh militan Janjeweed.
5. Kami mengulangi pernyataan kepada pemerintah Sudan untuk mengakhiri kekerasan yang dilakukan oleh Janjeweed, terutama perlindungan dan keamanan penduduk sipil dan pekerja kemanusiaan, melucuti senjata militer dan membolehkan secara penuh dan tidak menghalangi masuknya kelompok kemanusiaan ke Darfur.
6. Kami mengulangi pernyataan bahwa tanggung jawab atas kekejaman harus dipertanggungjawabkan.
7. Dan lagi pula, kami mengundang semua pihak penandatanganan perjanjian gencatan senjata tanggal 8 April 2004, dan wakil militer mereka untuk respek penuh atas ketentuan-ketentuan gencatan senjata dan bekerja sama dengan misi monitoring Uni Afrika yang telah hadir di Darfur.
8. Kami menghargai Uni Afrika untuk memegang peranan dalam misi monitoring di Darfur. Untuk mendukung misi Uni Afrika, kami secara aktif berpartisipasi, kontribusi keuangan sebagaimana pengamatan kami. Kami membesarkan hati semua pihak untuk konflik di Darfur agar mulai berdialog berkenaan dengan masalah politik dan social yang diakibatkan oleh krisis ini.
9. Kami meminta Pemerintah Sudan untuk memberhentikan aksi-aksi agresif oleh kelompok-kelompok militan di wilayah Nil Atas (*Upper Nile*).⁵⁵

⁵⁵ EU-U.S. Declaration on Sudan Dromoland Castle, 26 June 2004, The Council Of The European Union, <http://ue.eu.int/Newsroom>

Sedangkan resolusi Uni Eropa yang berkenaan dengan keterlibatan Uni Eropa di Darfur dapat ditemukan dalam resolusi yang dikeluarkan oleh Parlemen Uni Eropa sejak terjadinya krisis kemanusiaan di Darfur sampai dengan tahun 2006 yaitu:

1. Resolusi tanggal 6 April 2006, yang berisi antara lain mengenai peranan AMIS di Darfur.
2. Resolusi tanggal 16 September 2006, yang berisi antara lain mengenai peran Dewan Uni Eropa atas krisis di Darfur.
3. Resolusi tanggal 28 September 2006, yang berisi antara lain mengenai perpanjangan mandate AMIS.

Isi daripada ketiga resolusi tersebut di atas, dapat dikemukakan secara khusus berkenaan dengan keterlibatan Uni Eropa di Darfur adalah sebagai berikut.⁵⁶

Dalam Resolusi tanggal 6 April 2006, disebutkan antara lain hal-hal sebagai berikut:

- a. Menekankan bahwa mandat AMIS sebagai kekuatan primer untuk mengamati pelanggaran perjanjian gencatan senjata; mengkritisi masyarakat internasional untuk tidak berbuat dalam melindungi penduduk sipil dengan segera.⁵⁷
- b. Meminta Negara-negara anggota Uni Eropa untuk bijaksana dalam komitmen penyediaan pengamat militer, petugas-petugas pelaksana kepolisian dalam menjaga keamanan yang dilaksanakan oleh AMIS berikut pendanaan dan perlengkapan yang dapat diperlukan dalam pelaksanaan mandate AMIS⁵⁸
- c. Menginstruksikan Presiden atas resolusi ini kepada Dewan Uni Eropa, Komisi Uni Eropa, Pemerintah Sudan, Dewan Keamanan PBB dan Kepala Pemerintahan dari Negara-negara ACP.⁵⁹

⁵⁶ Secara lengkap isi resolusi terlampir dalam tesis ini.

⁵⁷ Resolusi tanggal 6 April 2006 angka 4

⁵⁸ *Ibid*, angka 5

⁵⁹ *Ibid*, angka 15

Dalam resolusi 16 September 2006, disebutkan:

- a. Memberi ucapan selamat kepada Komisi dan Dewan yang telah berada di garis depan dari aksi masyarakat internasional dalam krisis di Darfur, khususnya dalam perantaraan perjanjian gencatan senjata, partisipasi dalam Uni Afrika dalam misi monitoring gencatan senjata, memberikan bantuan kemanusiaan dan membangun suatu proses politik untuk penyelesaian konflik.⁶⁰
- b. Menekankan kebutuhan yang cepat dari pendanaan Uni Eropa atas asistensi operasi bantuan kemanusiaan untuk Uni Afrika.⁶¹
- c. Meminta Dewan dan Komisi untuk penyatuan kembali kekuatan militer dan tenaga sipil atas Uni Afrika di Addis Ababa – termasuk rekrutmen dan pelatihan petugas perencanaan dan komandodi Khartoum.⁶²
- d. Menginstruksikan kepada Presiden agar resolusi dilaksanakan oleh Dewan Eropa, Komisi Uni Eropa, Pemerintah Sudan, Uni Afrika, Pemerintahan Negara-negara anggota Uni Eropa, Amerika Serikat, Norwegia, Chad, Libya, Eritea, Mesir dan Cina, Sekeratis Jenderal PBB, Wakil Presiden Joint Parliamentary ACP-EU, dan Dewan ACP.⁶³

Dalam resolusi tertanggal 28 September 2006 disebutkan antara lain:

- a. Mencatat bahwa eksistensi mandat AMIS akan diperpanjang sampai dengan akhir tahun 2006; menekankan pentingnya kebutuhan untuk penyatuan kembali kekuatan dan ketepatan financial seperti logistic dan dukungan material untuk AMIS agar efektif dalam membantu pelaksanaan “DPA”.⁶⁴
- b. Mengintruksikan Presiden agar memberitahukan resolusi ini kepada Dewan Uni Eropa, Komisi Uni Eropa, Dewan Menteri ACP-EU, Pemerintah Sudan, Uni Afrika dan Sekretaris Jenderal PBB.⁶⁵

⁶⁰ Resolusi Parlemen Eropa tanggal 16 September 2006, angka 7

⁶¹ *Ibid*, angka 8

⁶² *Ibid*, angka 13

⁶³ *Ibid*, angka 29

⁶⁴ Resolusi tanggal 28 September 2006, angka 14

⁶⁵ *Ibid*, angka 21.

Mandat AMIS dalam melaksanakan misi kemanusiaan di Darfur secara lengkap adalah sebagai berikut:

- a. Memonitor dan mengamati pelaksanaan yang berhubungan dengan "The Humanitarian Ceasefire Agreement" tertanggal 8 April 2004 dan semua perjanjian yang akan dibuat di masa mendatang.
- b. Membantu proses pelaksanaan "confidence building".
- c. Kontribusi untuk menciptakan lingkungan yang aman atas pengiriman bantuan kemanusiaan, penempatan pengungsi, dan pengembalian pengungsi ke tempat tinggalnya, dan kontribusi atas situasi di Darfur.⁶⁶

Mengenai persepsi dari Negara yang tergabung dalam Uni Eropa terhadap kasus di Darfur, sebagaimana dinyatakan bahwa:

*" European reaction to the situation in Darfur has been mixed. The European Union on February 25 expressed its "serious concern" and said it was "alarmed at reports that Janjaweed militias continue to systematically target villages and centres for IDPs in their attacks. The EU strongly condemns the attacks and calls upon the Government of Sudan to put an end to Janjaweed atrocities. "The European Parliament also issued strong statements and resolutions on the Darfur crisis. Some individual European countries lobbied strongly behind the scenes for improvements in Sudan's human rights performance and the E.U. response to it."*⁶⁷

Sebagaimana tertulis diatas reaksi Eropa atas situasi di Darfur beraneka ragam. Uni Eropa menyatakan bahwa situasi tersebut 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.

⁶⁶ Dapat dilihat pada <http://www.africaunion.org>

⁶⁷ Title III, Article 1-11 Konstitusi Uni Eropa

Dalam pandangan masyarakat Eropa, intervensi kemanusiaan sebagai suatu pandangan yang bersifat normative didasarkan pada teori dan kosepsi yang dikenal dengan istilah R2P (*Responsibility to Protect*).

“The normative objective of the R2P was to bridge the gap between the ongoing resilience of the principle of state sovereignty, and the more cosmopolitan logic of individual human rights protection. This would enable it to diminish the gap between contemporary security challenges and the rules that are currently guiding the maintenance of peace and security.”⁶⁸

Konsepsi R2P ini sebagai suatu jembatan untuk mengatasi kesenjangan diantara prinsip-prinsip kedaulatan Negara dan logika kontemporer masyarakat internasional atas perlindungan hak asasi manusia. Hal ini juga dapat mengurangi kesenjangan antara perubahan keamanan kontemporer dengan ketentuan-ketentuan yang berkenaan dengan pedoman pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional.

Pelaksanaan intervensi kemanusiaan pada kenyataannya menimbulkan benturan antara norma-norma dan pelaksanaannya, sebagaimana dinyatakan bahwa:

“Ultimately, the most serious problem remains the discrepancy between norms and their implementation. So far, it appears that there is a significant gap between the rapid-evolution of the R2P on the normative side, and the enduring and serious problems on the operational side, in terms of the ability of the international community to implement effectively the responsibility to protect civilians. Thus, if the normative development of the R2P is satisfactory, the question of how to actually implement it remains problematic.”⁶⁹

⁶⁸ “The Responsibility of Protect”: *Assessing Military Intervention for Humanitarian Purposes*, Canadian Consortium On Human Security-Policy Brief.

⁶⁹ *Ibid.*

EU Council mengenai kesimpulan dari kasus yang terjadi di Darfur tertuang dalam beberapa hal, yaitu:⁷⁰

1. Dewan Uni Eropa menaruh perhatian besar terhadap situasi keamanan, kemanusiaan dan hak asasi manusia di Darfur yang sangat jelas tidak dapat ditolerir. Mengutuk kelangsungan pelanggaran gencata senjata (*cease-fire*) oleh para pihak yang berkonflik dan mencela serangan udara terhadap penduduk sipil oleh angkatan udara Sudan. Penekanan atas kebutuhan penting untuk gencatan permusuhan dengan segera, Dewan meminta semua pihak supaya jangan melakukan segala bentuk kekerasan terhadap penduduk sipil dan mengorganisasikan bantuan kemanusiaan. Dewan mengharapkan penguasa Sudan untuk menyelesaikan tanggung jawabnya atas efektivitas perlindungan terhadap semua warga Negara dan menempatkan kebebasan di Darfur.
2. Proses politik yang bersifat inklusif merupakan suatu kondisi yang cocok untuk perdamaian di Darfur. Pada akhirnya, Uni Eropa mengirimkan dengan segera dukungan upaya dari “*UN Special Envoy*” (Utusan Khusus PBB), Jan Eliasson dan “*AU Special Envoy*” (Utusan Khusus AU), Salim Salim untuk membangun kembali proses politik. Dewan Uni Eropa mendesak para pihak atas “*Darfur Peace Agreement*” (DPA) dan yang tidak menandatangani untuk mempunyai itikad baik dalam suatu negosiasi. Dewan memberitahukan kembali kesanggupan Uni Eropa untuk melanjutkan kontribusi atas upaya-upaya ini sebagaimana dukungannya atas “*the Darfur-Darfur dialogue and consulatation*” (DDDC).
3. Efektivitas dan gencatan senjata yang komprehensif akan menimbulkan kepercayaan dalam proses politik. Dewan mendesak para pihak untuk respek atas komitmen gencatan senjata, mengingat bahwa resolusi PBB 1591 (2005) menentukan bahwa menghalangi proses perdamaian akan bertanggungjawab dan ukuran yang tepat akan diambil sesuai dengan

⁷⁰ Summary : *EU Concil Conclusions on Sudan* (22 January 2007: Brussles)

itu. Dewan juga mengulangi pernyataannya pentingnya melibatkan pihak yang tidak menandatangani DPA (*Darfur Peace Agreement*) dalam mengawasi gencatan senjata dan menyambut baik upaya-upaya yang terdapat dalam laporan komandan pasukan AMIS.

4. Dewan Uni Eropa menyambut baik Surat tertanggal 23 Desember 2006 dari Presiden Republik Sudan kepada Sekretaris Jendral PBB Uni Eropa mengharapkan Pemerintah Sudan, mengenai dasar penegasan penerimaan atas pelaksanaan penuh dukungan PBB untuk AMIS (Misi Uni Eropa di Sudan) dan dalam peakhiran kerja sama dengan Uni Eropa dan PBB dalam kerangka kerja mekanisme tripartite, terhadap pelaksanaan awal paket dukungan dan pengakhiran atas persiapan pencangkakan kekuatan. Dewan dengan segera menyiapkan ukuran yang berkenaan dengan kerangka kerja PBB atas beberapa pihak yang akan menghalangi pelaksanaannya.
5. Demikian pula halnya, Dewan Uni Eropa menganjurkan Uni Afrika dan PBB untuk menyelesaikan segera mungkin rencana-rencana yang diperlukan untuk menyebarkan pencangkakan (tambahan) kekuatan. Untuk itu harus ada penunjukan Perwakilan khusus kerja sama (*The Joint Special Representative*)
6. Uni Eropa menegaskan kembali komitmennya untuk melanjutkan dukungan bagi AMIS dalam masa transisi ke persetujuan pencangkakan kekuatan di Darfur dan menegaskan khususnya terhadap aksi dukungan sipil-militer Uni Eropa ke AMIS untuk suatu periode 6 bulan ke depan, terhitung 1 Januari 2006. Dewan meminta Negara-negara lain dan organisasi-organisasi untuk memberikan tambahan dukungan dana dan material kepada AMIS.
7. Uni Eropa menyambut baik keputusan "*UN Human Rights Council*" untuk mengirim suatu misi ke Darfur. Untuk itu Presiden "*Human Rights Council*" mempercepat seleksi dan menyebarkan tim independent dan kredibel. Uni Eropa meminta pemerintah Sudan untuk secara penuh bekerja sama dengan misi ini.

8. Akibat konflik Darfur dapat melebar, khususnya di Chad dan di Republik Afrika Tengah, di mana mengikuti perhatian Dewan. Seluruh pihak harus memberhentikan seluruh dukungan kepada gerakan-gerakan pemberontak yang aktif di wilayah tersebut. Uni Eropa mencatat Afrika Tengah dan Chad mempunyai kewenangan atas persetujuan kehadiran PBB dalam wilayah mereka dan hal itu dapat ditemukan pada rekomendasi PBB yang bersangkutan
9. Dewan mencatat perayaan kedua dari *“the Comprehensive Peace Agreement”* (CPA) yang menempatkan berakhirnya konflik tentara di Sudan Selatan dan menegaskan kembali dukungan penuh atas proses perdamaian. Ketika peristiwa penting dari CPA telah sukses, Dewan mengamati dengan perhatian besar bahwa ketentuan penting tidak dapat dilaksanakan dan mengundang para pihak untuk menempatkan kembali pentingnya kepercayaan dalam suatu perjanjian melalui langkah yang efektif untuk mempercepat pelaksanaannya.⁷¹

Dengan demikian, dari kesembilan butir kesimpulan Uni Eropa mengenai peristiwa yang terjadi di Darfur terlihat bahwa Uni Eropa mempunyai perhatian yang cukup besar terhadap pelanggaran hak asasi manusia, dan situasi keamanan serta kemanusiaan di wilayah tersebut. Penyelesaian terhadap permasalahan yang terjadi di Darfur, menurut Uni Eropa dapat dilakukan melalui proses politik yang bersifat inklusif, dan sangat menghargai segala bentuk komitmen yang telah dicapai guna terciptanya perdamaian, serta mendukung secara penuh peranan dari Uni Afrika dalam menangani segala permasalahan yang terjadi di Darfur. Uni Eropa atas pelaksanaan misi kemanusiaan yang dilaksanakan oleh Uni Afrika, di mana negara-negara anggota Uni Eropa memberikan kontribusi yang cukup signifikan.

⁷¹ Dapat dilihat pada <http://www.ue.eu.int/Newsroom>

3. Mandat Bantuan Kemanusiaan PBB dan Uni Eropa

3.1. Mandat Bantuan Kemanusiaan PBB

Sampai dengan akhir Desember 2006, bantuan kemanusiaan yang diberikan oleh PBB di Darfur meliputi bantuan di bidang makanan, pertanian, air bersih dan sanitasi, pendidikan, kesehatan, serta nutrisi. Bantuan-bantuan tersebut dapat dijelaskan sebagaimana tersebut dalam uraian di bawah ini.⁷²

3.1.1. Makanan

Bantuan makanan yang telah diberikan oleh PBB sampai dengan akhir tahun 2006 berjumlah 387,500 metric ton makanan, yang diperuntukkan untuk membantu 3,1 juta penduduk.

Pemberian bantuan tersebut dilaksanakan dalam suatu program WFP (world food program) dengan mendirikan pusat terapi dan suplemen makanan untuk membantu berkurangnya tingkat “malnutrition” dengan penekanan bantuan makanan pada anak-anak yang berusia di bawah lima tahun dan wanita yang sedang mengandung. Di samping itu juga dilaksanakan program “food for education” yang diperuntukkan bagi anak-anak usia sekolah.

3.1.2. Pertanian

Bantuan di bidang pertanian dilaksanakan oleh UNICEF dan FAO serta lembaga-lembaga yang bekerja sama dengan PBB, dalam rangka melaksanakan “*the third annual Darfurwide food security and nutrition assessment* (EFSNA). Aktivitas pemberian bantuan didasarkan pada 4 hal pokok, yaitu pemberian peralatan pertanian, penyediaan sarana irigasi, pelatihan dan suplai pendapatan terhadap petani setempat.

⁷² Uraian dalam bahasan ini diambil dari “Humanitarian Profile” yang diakses dalam situs un.org.

Hingga akhir tahun 2006 FAO dan lembaga yang menjadi partnernya telah memberikan bantuan kepada 317.140 rumah tangga yang terdiri dari 112.321 keluarga di Darfur Barat, 132.960 di Darfur Selatan dan 71.859 di Darfur Utara. Bantuan tersebut berupa 2.600 metric ton tanaman dan 274.000 perangkat pertanian. Di samping itu FAO juga telah memberikan bantuan berupa vaksinasi kepada 470.000 binatang peliharaan, diantaranya dalam hal ini vaksinansi terhadap unta dan kuda.

3.1.3. Air Bersih dan Sanitasi

Pemberian bantuan dibidang penyediaan air bersih dan sanitasi diberikan kepada lebih dari 2 juta pengungsi dan 2 juta penduduk setempat. Suplai air bersih di ketiga wilayah Darfur (Darfur Barat, Utara dan Selatan) didukung pula oleh penyediaan sarana sanitasi berjumlah 1.500 sarana yang dimanfaatkan oleh 1, 25 juta penduduk. Pembangunan sarana sanitasi juga dilaksanakan di tempat-tempat berupa sekolah dan 13 pusat kesehatan masyarakat.

3.1.4. Kesehatan

Pemberian bantuan di bidang kesehatan difokuskan dalam bentuk penyediaan fasilitas kesehatan terhadap penduduk yang terkena dampak akibat konflik yang terjadi di Darfur. Pemberian bantuan kesehatan dilaksanakan oleh organ PBB, dalam hal ini WHO, UNICEF dan NGO yang mengkonsentrasikan penyuplaian perangkat kesehatan, termasuk vaksin. Pemberian vaksin dilakukan terhadap 76.586 anak-anak di wilayah Darfur Barat. Di samping itu penyediaan fasilitas kesehatan berjumlah 27 pusat kesehatan yang dapat melayani 200.000 penduduk setempat. Kemudian dilakukan pula pelatihan terhadap tenaga-tenaga kesehatan masyarakat.

3.1.5. Nutrisi

Pemberian bantuan di bidang nutrisi diberikan dengan melaksanakan pendirian 56 “Therapeutic Feeding Centres” (TFC) dan 84 “Supplementary Feeding Centres” (SFC), yang dilakukan oleh UNICEF yang dibantu oleh NGO-NGO. Pendirian pusat-pusat nutrisi tersebut dilaksanakan di empat tempat yaitu Abu Shouk, Kalma, Kutum and Kabkabya, sebagai daerah yang mengalami kekurangan nutrisi

3.1.6. Pendidikan

Pemberian bantuan di bidang pendidikan terhadap penduduk di Darfur, dilaksanakan dengan pembangunan sarana pendidikan berupa ruang belajar pada sekolah-sekolah dasar. Hal tersebut dilanjutkan dengan bantuan tenaga pengajar berjumlah 2.391 tenaga pengajar sukarelawan yang sebelumnya telah dibekali dengan pengetahuan dan ketrampilan mengajar.

Pemberian bantuan kemanusiaan sebagaimana dikemukakan di atas disalurkan pada wilayah-wilayah yang berada di Darfur Utara, Selatan dan Barat. Namun demikian pada kenyataannya tidak sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan oleh penduduk di Darfur baik di wilayah Selatan, Barat dan Utara. Untuk bantuan di bidang pendidikan, jumlah penduduk yang memerlukan bantuan berjumlah: 1.066.235 orang, sedangkan yang dapat dibantu berjumlah: 516.472 orang, sehingga yang tidak mendapat bantuan berjumlah: 549.763 orang. Dengan demikian terdapat 52 persen dari jumlah penduduk yang tidak dapat terbantu. Bidang bantuan kesehatan, penduduk yang memerlukan bantuan sebanyak 3.845.138 orang. Sedangkan yang dapat diberikan bantuan oleh PBB berjumlah: 1.905.176 orang, sehingga orang yang tidak menerima bantuan sebanyak: 1.939.962 orang. Hal ini berarti penduduk yang tidak dapat dibantu berkisar 50 persen. Bantuan di bidang

penyediaan air bersih dan sanitasi yang memerlukan bantuan sejumlah: 3.845.138 orang, sedangkan yang dapat dibantu hanya berjumlah: 1.875.967 orang. Jadi yang tidak dibantu sebanyak 51 persen. Bantuan di bidang pertanian, jumlah yang menerima bantuan sebanyak: 3.845.138 orang, sedangkan yang dapat dibantu hanya sejumlah: 952.373 orang. Berarti ada 75 persen yang belum dibantu.

Sedangkan bantuan di bidang makanan, jumlah penduduk yang memerlukan bantuan berjumlah: 2.481.123 orang, sedangkan yang dapat dibantu berjumlah: 2.424.553 orang. Dengan demikian terdapat 56.570 orang yang belum dibantu atau sekitar 2 persen.

3.2.Mandat Bantuan Kemanusiaan Uni Eropa

Bantuan kemanusiaan Uni Eropa kepada penduduk di Darfur diberikan melalui berbagai lembaga regional dan internasional yang terlibat dalam pemulihan krisis kemanusiaan di Darfur.

Berdasarkan laporan tahunan yang dikeluarkan oleh *Directorate General for Humanitarian Aid* (ECHO) Uni Eropa pada tahun 2006 disebutkan bahwa alokasi dana yang diberikan untuk bantuan kemanusiaan di Darfur berjumlah 97 juta Euro.⁷³

Pembiayaan bantuan kemanusiaan terbagi dalam 7 (tujuh) sektor, yaitu:⁷⁴

1. *Health & nutrition*
2. *Food aid (including camp management)*
3. *Water & sanitation*
4. *Shelter/non food items*
5. *Food/livelihood security*
6. *Protection, and*
7. *Operations.*

⁷³ Dpat dilihat pada <http://www.ec.europa.eu.echo/darfurfinal.pdf>

⁷⁴ *Ibid.*

4. Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Dalam Pelaksanaan Intervensi Kemanusiaan

Tujuan dilakukannya intervensi kemanusiaan pada hakikatnya adalah dalam rangka menegakkan dan mewujudkan suatu perdamaian dan keamanan masyarakat internasional. Pandangan kontemporer masyarakat internasional terhadap perwujudan perdamaian dan keamanan internasional hanya akan dapat tercapai apabila ada pengakuan, penghargaan dan pelaksanaan terhadap hak asasi manusia. Hal ini dapat ditemukan pada konsepsi dan teori mengenai intervensi kemanusiaan yang dikemukakan para ahli, sebagaimana telah dikemukakan dalam bab satu dan dua tesis ini.

Namun demikian, konsepsi dan teori pada kenyataannya tidak selamanya dapat dilaksanakan atau diimplementasikan dalam praktik hubungan internasional, termasuk intervensi kemanusiaan. Dalam konteks hubungan internasional, intervensi kemanusiaan diletakkan dalam paradigms pengakuan terhadap kedaulatan dan hak asasi manusia. Semakin tinggi tingkat mobilitas penduduk dalam lalu lintas kehidupan masyarakat bangsa Negara akan menyebabkan pentingnya kontrol masyarakat internasional terhadap segala apa yang terjadi dan atau dilakukan dalam atau oleh suatu Negara. Oleh karena itu keberhasilan misi intervensi kemanusiaan tidak hanya tergantung pada ada tidaknya pengakuan masyarakat internasional melainkan juga akan dipengaruhi oleh faktor-faktor lain. Menurut pandangan PBB, ada beberapa faktor kunci untuk dapat terlaksananya keberhasilan fungsi “peacekeeping”, yaitu:⁷⁵

1. Personil
2. Kebutuhan Pemulihan Pelayanan Dasar dan Pemerintahan
3. Perangkat Hukum
4. Pemilihan dan pemulihan demokrasi

⁷⁵ United Nation, United Nation Peacekeeping Meeting New Challenges frequently asked questions, United Nations Departement of Public Information, 2004, hal. 4-6.

5. Keamanan
6. Aksi kolektif.

Faktor personil berhubungan dengan penyediaan pasukan perdamaian dalam suatu operasi "*peacekeeping*". Peran serta negara-negara utara (*northern countries*) merupakan perhatian besar. Penyediaan pasukan didalamnya juga terkait dengan rekrutmen petugas-petugas sipil dan polisi yang mempunyai keterampilan di bidang keadilan. Kemampuan personil terhadap pengetahuan bahasa, kebudayaan, dan situasi politik dalam suatu Negara akan sangat pula mempengaruhi keberhasilan misi intervensi kemanusiaan. Faktor kebutuhan pemulihan pelayanan dasar dan pemerintahan merupakan faktor yang berhubungan dengan kebutuhan masyarakat Negara yang sedang berkonflik atas administrasi sipil, pelayanan public dan pengembalian kehidupan masyarakat pasca konflik termasuk dalam faktor ini. Faktor hukum berhubungan dengan seperangkat aturan internasional yang dapat mendukung keberhasilan misi kemanusiaan. Kehidupan masyarakat pasca konflik pada umumnya akan sangat ditentukan oleh ketersediaan perangkat hukumnya. Faktor pemilihan dan pemulihan demokrasi diperlukan dalam rangka pelaksanaan mandate intervensi kemanusiaan dalam suatu Negara di mana perlu dilakukan penentuan penyelenggara Negara baru pada Negara yang sedang berkonflik.

Faktor keamanan berhubungan dengan adanya perlindungan terhadap petugas-petugas sipil yang melakukan aksi kemanusiaan pada Negara yang sedang berkonflik. Perlindungan terhadap petugas-petugas dimaksud pada akhirnya menjadi isu central dari dilakukannya intervensi kemanusiaan. Faktor aksi kolektif dimaksudkan bahwa misi kemanusiaan yang dilakukan dalam suatu intervensi kemanusiaan bukanlah perbuatan atau tindakan satu Negara saja melainkan aksi dari beberapa Negara yang tergabung dalam suatu organisasi internasional atau regional. Kesamaan paham dan kepentingan akan masuk dalam kategori faktor ini.