

BAB IV
PERAN PBB
DALAM PENYELESAIAN KONFLIK DARFUR

Bab ini akan menerangkan tentang bentuk-bentuk keterlibatan PBB Dalam Konflik Darfur, kemudian usaha-usaha yang dilakukan PBB sebagai Organisasi Internasional dalam penyelesaian konflik yang tengah terjadi di Darfur. Adapun konsep yang digunakan penulis dalam menulis skripsi yang berjudul Peran PBB Dalam Penyelesaian Konflik Darfur adalah konsep mengenai bentuk-bentuk intervensi pihak ketiga dengan teknik daya mediasi (*Power Mediation*).

Dalam hal kedudukan, disini PBB adalah sebagai pihak ketiga yang berbentuk Organisasi Internasional yang memiliki tujuan dan diharapkan intervensi PBB dalam konflik Darfur dapat membantu menyelesaikan konflik tersebut. Menurut Ronald J. Fisher, ada enam tipe intervensi dari pihak-ketiga yang dapat berjalan tidak hanya di sistem internasional tapi juga sistem lainnya, seperti: *konsiliasi, konsultasi, pure mediation, power mediation, arbitrase, dan peacekeeping*.

Peran PBB dalam konflik Darfur berbentuk *power mediation* (daya mediasi). *Power mediation* adalah proses penyelesaian sengketa damai yang melibatkan bantuan pihak ketiga untuk membantu memberikan solusi yang dapat diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa.

PBB dan Dewan Keamanannya, sebagai pihak ketiga yang berupa Organisasi Internasional menjadi mediator dalam proses penyelesaian konflik

Darfur, dan mempunyai cara dalam mengatasi konflik yang sedang terjadi di Darfur, sebagai fasilitator dan manipulator (*penggerak*).berikut akan dijelaskan lebih lanjut tentang peran PBB dalam proses penyelesaian konflik Darfur yang diharapkan dapat membantu menyelesaikan konflik tersebut.

1. Fasilitator

Fasilitator merupakan pihak ketiga yang memfasilitasi dan mengatur pertemuan, setting agenda, dan membimbing diskusi yang produktif. Fasilitator juga merekam apa yang dikatakan dan membuat laporan singkat tentang diskusi atau setiap kesepakatan yang dicapai oleh kedua belah pihak yang bersengketa.

Disini posisi PBB menjadi mediator yang berupa Organisasi internasional dalam proses penyelesaian konflik yang tengah terjadi di Darfur yang bekerja untuk memfasilitasi dialog antar pihak yang bertikai (Pemerintah Sudan dan Pemberontak) agar terjalin komunikasi yang baik, sehingga bisa memberikan informasi dan usulan penyelesaian sengketa, kemudian meng-identifikasi tujuan dan menggali keterangan-keterangan yang dibutuhkan untuk menyusun penyelesaian-penyelesaian sengketa. Sehingga bisa mengupayakan perundingan-perundingan atau perjanjian diantara kedua belah pihak yang bersengketa.

Melihat reaksi dari dalam negeri negara Sudan dan masyarakat internasional terhadap konflik yang tengah terjadi di Sudan, mendorong Sekjen PBB untuk mengirim utusan khusus (*special envoy*) yaitu Dr. Francis Deng untuk membuat evaluasi selama sepekan di Darfur.

Kemudian munculah titik terang pada tanggal 31 Juli 2004 sidang DK-PBB memutuskan resolusi 1556 yang berisi bahwasanya PBB memberikan tenggang waktu 30 hari kepada pemerintah Sudan untuk melucuti senjata milisi Janjawed dan menciptakan stabilitas keamanan. Pertemuan tersebut telah mengesahkan draft resolusi usulan AS dan Inggris sebagai resolusi 1556 (2004) dengan didukung 13 negara. Resolusi 1556 (2004) disahkan dengan dasar pertimbangan Bab VII dari Piagam PBB, yang mengkategorikan situasi di Sudan sebagai ancaman terhadap perdamaian dan keamanan Internasional serta kesetabilan di kawasan³⁷.

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

³⁷ Vide Brafaks KBRI No: BB-25/KHARTOUM/III/06. Sub. Direktorat Timur Tengah. Bulan Juni 2006. (di akses pada tanggal 06 Juli 2010)

Laporan Sekjen PBB bulan Agustus 2004 memuat progres yang telah di capai oleh pemerintah Sudan dalam permasalahan isu-isu kemanusiaan, HAM dan kaum pengungsi, pemerintah Sudan telah menunjukkan arah perbaikan. Beberapa organisasi kemanusiaan internasional lainnya seperti Red Cross dan Res Crescent telah bergabung dalam misi kemanusiaan bersama PBB. Akan tetapi dari pihak pemerintah belum mengambil tindakan apapun dalam melucuti persenjataan Janjaweed dan kelompok bersenjata lainnya.

Seperti yang disebutkan dalam *Darfur Plan of Action* akan adanya kebutuhan untuk menyelenggarakan forum komunikasi kepada para pemimpin lokal dari berbagai etnis di Sudan. Pemerintah Sudan telah mengadakan forum tersebut pada 11-12 Agustus 2004 untuk mendiskusikan pembagian wilayah dan pemerintahan Sudan berdasarkan pembagian wilayah Sudan yang baru.

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

Bergerak dibawah chapter VII Piagam PBB, DK PBB juga menyatakan dukungan kepada Uni Afrika atas usahanya dalam mewujudkan gencatan senjata dan mengawasi keadaan di Darfur, serta meminta kepada Sekjen PBB untuk membantu usaha-usaha tersebut dengan perencanaan dan pemberian tugas kepada pasukan Uni Afrika. Kemudian Pada tahun 2004 juga, DK PBB mengeluarkan Resolusi No. 1564 yang menyatakan bahwa konflik Darfur akan di tangani oleh Uni Afrika. DK PBB menyambut baik peran kepemimpinan dan keterlibatan Uni Afrika sehubungan dengan situasi yang terdapat di Darfur dan menunjukkan kesiapan untuk mendukung segala usaha untuk meredakan konflik.³⁸

PBB dan UA melakukan pendekatan terhadap kedua belah pihak yang bersengketa yaitu Pemerintah Sudan dan Pemberontak dengan memberikan beberapa saran untuk mengadakan perundingan-perundingan ataupun perjanjian untu mengupayakan penyelesaian konflik yang terjadi di Darfur, sehingga pada tanggal 5 Juni 2004, Pemerintah Sudan dan Pemberontak SPLA menandatangani suatu perjanjian yang disebut dengan perjanjian Deklarasi Nairobi di Kenya. Yang berisi tentang himbauan kepada para pihak yang bersengketa untuk menekan kepada masing-masing pihak bahwa mereka mempunyai kewajiban dan mentaati protocol sebelumnya. Deklarasi Nairobi juga memuat kembali komitmen pemerintah Sudan dan SPLA untuk menyelesaikan tahap terakhir dari

³⁸ Dokumentasi kementrian luar Negeri RI: *Perkembangan Terakhir Isu-Isu Yang Terkait Dengan Sudan (Konflik Darfur)*, tertanggal 21 Oktober 2008 (di akses pada 04 Juli 2010)

negosiasi perdamaian dan meminta keikutsertaan komunitas internasional untuk mendukung mereka selama masa implementasi dari kesepakatan-kesepakatan tersebut.

SLM/A dan JEM bernegosiasi dengan pemerintah Sudan dibawah bantuan Uni Afrika, menghasilkan protokol-protokol tambahan mengenai aspek kemanusiaan dan keamanan pada tanggal 10 November 2004 di Abuja. Pada akhir bulan November 2004, Pemerintah Sudan memberlakukan keadaan darurat di sebagian wilayah konflik Darfur. Menteri Dalam Negeri Ahmed Mohamed Haroun mengatakan keputusan itu di ambil setelah pemberontak melancarkan serangan yang menyebabkan 21 polisi dan warga sipil tewas sehari sebelumnya. Seperti perjanjian sebelumnya, perjanjian ini pun dilanggar oleh kedua belah pihak. Dalam pembicaraan lebih lanjut menghasilkan susunan keamanan, pembagian kekuatan dan kekayaan. Negosiasi ini dipersulit oleh terpecah belahnya kepemimpinan SLM/A.

Dengan meluasnya konflik ini, serta banyaknya tekanan dari dunia internasional, banyak pihak-pihak yang mencoba untuk melakukan intervensi kemanusiaan akan konflik Darfur. Uni Afrika sebagai wadah perhimpunan negara-negara di Afrika merasa perlu untuk melakukan intervensi karena bukan hanya Sudan bagian dari Uni Afrika namun juga karena di anggapnya masalah ini bisa mengarah kepada hal yang lebih rumit lagi.

Gagal ditepatinya perjanjian atau kesepakatan yang telah ditandatangani oleh kedua kelompok bertikai di Darfur menyebabkan perhatian dunia berpusat di Darfur. Uni Afrika dengan dukungan dari Dewan Keamanan PBB, Amerika Serikat dan komunitas internasional lainnya, memulai untuk menyebarkan pengawasan yang lebih luas dan pengamatan perang.

2. Manipulator / Penggerak

Mediator juga bisa bertindak sebagai *penggerak atau manipulator* apabila dalam masa perundingan tersebut masih terdapat korban yang berjatuh akibat aktivitas yang dilakukan oleh milisi-milisi bersenjata diantara kedua belah pihak masih saling serang-meny Serang, sehingga mediator dapat menggunakan daya atau pownya dengan bertujuan untuk membawa para pihak yang bersengketa menuju pada kesepakatan-kesepakatan, dan menjauh dari konflik.

Ketika konflik Darfur semakin memanas, PBB memberikan wewenang kepada Dewan Keamanan untuk mengirimkan pasukan perdamaian ke Sudan dan menjalankan proses perdamaian konflik, seperti yang tercantum pada pasal 24 ayat 1 Piagam PBB: "*in order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf.*"

PBB juga menyatakan permohonan agar pemerintah Sudan bersikap kooperatif terhadap berbagai misi kemanusiaan yang dijalankan di Darfur dan para pengungsi Sudan di Chad, membantu secara efektif terhadap penempatan tim monitoring gencatan senjata yang berasal dari Uni Afrika, serta untuk melanjutkan usaha untuk mewujudkan situasi yang kondusif bagi terus berjalannya *Peace Keeping Operation*.

1. Pembentukan AMIS (The African Union Mission in Sudan)

Uni Afrika membentuk sebuah badan yang bertugas menangani konflik yang terjadi di Sudan yang disebut AMIS (*African Union Mission In Sudan*), yang bertujuan sebagai intervensi kemanusiaan dengan penjagaan pasukan perdamaian untuk menciptakan situasi aman dan kondusif di Darfur.

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

pelucutan senjata Janjaweed dan SPLA, berusaha menjaga keadaan di Darfur dari terjadinya pelanggaran dan kekerasan terhadap publik, rekonstruksi konsep infrastruktur peace-support untuk kemudian memetakan HAM (*Humanitarian Intervention*), hal ini ditujukan agar kesepakatan perdamaian yang telah disetujui dalam Protokol Machakos dapat berjalan baik.

Usaha-usaha mediasi yang dilakukan oleh Uni Afrika membawa persetujuan damai antara pihak pemerintah Sudan dengan kelompok pemberontak (SLA) yang ditandatangani pada 5 Mei 2005, yang dipimpin oleh Minni Akrow Minnawi di Abuja, Nigeria. Persetujuan damai ini dikenal dengan nama *Darfur Peace Agreement* (DPA) dimana perwakilan Uni Afrika Bertempat sebagai saksi. Persetujuan ini telah memuat kesepakatan-kesepakatan yang menjadi fokus dari awal terjadinya perseteruan antara etnis Arab dengan etnis Afrika. Darfur Peace Agreement membahas beberapa hal, diantaranya adalah³⁹:

1. Pembagian Kekuasaan

Mengingatkan kembali bahwa keanekaragaman sosial yang terdapat di masyarakat Sudan bukanlah hambatan bagi diberlakukannya pemerintahan yang demokratis, tetapi menjadi kekuatan dan dorongan untuk keadilan diberbagai aspek kehidupan. Bahwa pembagian kekuasaan itu penting bagi kelangsungan persatuan nasional, dan sebaiknya dilakukan dengan

³⁹ Surat Kawat Rahasia no: 062/Khartoum/09065, tanggal 29 Agustus – 04 September 2005 (di akses pada tanggal 10 Juni 2010)

cara-cara damai. Turut dibahas pula mengenai Sudan yang memiliki tiga pemerintahan berdasarkan pembagian wilayah dan penempatan ibukota. Restrukturisasi badan-badan pemerintahan lainnya, termasuk pendidikan dan pemilihan umum.

2. Pembagian Kesejahteraan (Ekonomi)

Penggunaan aspek dan sumber daya alam yang terdapat diberbagai wilayah ditujukan bagi pemerataan kesejahteraan setiap warga negara Sudan. Menegaskan kembali bahwa setiap warga negara memiliki hak-hak yang sama. Pemanfaatan hasil ekonomi mengikuti MDGs (*Millenium Development Goals*) agar tidak keluar jalur.

3. Ketentuan Gengjatan Senjata dan Keamanan

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

2. Pembentukan UNAMIS (United Nations Advance Mission in Sudan)

Pada 17 Juni 2004, Sekretaris Jendral PBB menunjuk delegasi Jan Pronk dari Belanda sebagai Perwakilan Khusus PBB untuk Sudan sekaligus sebagai pimpinan *Peace Support Operation* yang kemudian

dikenal dengan nama *United Nations Advance Mission in Sudan* (UNAMIS) dan resmi dibentuk sesuai dengan resolusi Dewan Keamanan 1547 tahun 2004⁴⁰. UNAMIS bermarkas di Khartoum dan di Nairobi. Operasi *peace support* PBB ini memiliki mandat untuk mendukung usaha-usaha *peacemaking* dan menyiapkan langkah-langkah dasar agar operasi perdamaian PBB berikutnya dapat berjalan segera setelah tercapainya kesepakatan diantara kedua belah pihak.

Menurut doktrin *Peace Keeping* NATO, *Peace-Support Operation* adalah operasi multi fungsi yang melibatkan pasukan militer, memiliki kapabilitas dalam melakukan hubungan di bidang diplomatik dan kemanusiaan. Operasi semacam ini dibentuk dengan tujuan mencapai tujuan-tujuan di bidang kemanusiaan atau penyelesaian konflik secara politis dalam jangka panjang, dilakukan secara imparial melalui dukungan dari mandat yang diberikan PBB.

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

⁴⁰ Vide Brafaks KBRI No: BB-25/KHARTOUM/III/06. Sub. Direktorat Timur Tengah. Bulan Juni 2006. (di akses pada tanggal 06 Juli 2010)

Para personel yang tergabung didalam UNAMIS meliputi personel- personel yang memiliki hubungan di bidang militer, politik dan permasalahan umum, serta ahli didalam informasi publik, logistik dan administrasi. Kesemuanya ini untuk membantu pembangunan kembali pemerintahan Sudan agar normalisasi keadaan paska-konflik cepat terlaksana. Namun, UNAMIS tidak dapat bertugas secara efektif karena pelanggaran terhadap kesepakatan atas gencatan senjata terus terjadi dan operasi *Peace Support PBB* ini tidak diberikan mandat yang dapat membuat UNAMIS juga efektif secara kapabilitas militer. UNAMIS juga memiliki bantuan dalam hal politis dan logistik kepada Uni Afrika yang menempatkan tim monitoringnya di Darfur dengan mandat yang diperluas hingga mencakup misi kemanusiaan serta melindungi kaum sipil.

Darfur Peace Agreement juga telah memuat draft berbagai proses yang harus dilalui Sudan agar keadaan Darfur stabil dan kondusif untuk mewujudkan perdamaian dan pembangunan kembali. Proses-proses tersebut meliputi : mediasi, pelucutan dan genjatan senjata, penempatan pasukan untuk menjaga wilayah-wilayah sarat konflik. Namun Perjanjian ini ditolak oleh pasukan JEM dan pemberontak lainnya, karena perjanjian tersebut berisi tentang pelucutan senjata pasukan Janjaweed dan membubarkan kaum pemberontak agar digabungkan kedalam pasukan militer.

Karena pemerintah Sudan tidak juga melucuti persenjataan kelompok Janjaweed yang menyebabkan konflik masih terus berlanjut, DK PBB akhirnya mengeluarkan resolusi 1590 di tahun 2005 yang menyebutkan bahwa DK PBB membentuk dan mengirim sejumlah pasukan perdamaian dibawah nama United Nations Mission in Sudan (UNMIS), pengiriman pasukan UNMIS juga sekaligus untuk membantu pasukan African Union Mission (AMIS) yang telah lebih dulu ditempatkan disana oleh Uni Afrika. Pasukan UNMIS terdiri dari 10.000 personil militer dan lebih dari 715 personil polisi sipil⁴¹.

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

1. Mengawasi pergerakan kelompok-kelompok bersenjata dan menempatkan kembali pasukan perdamaian didaerah konflik yang berhubungan dengan perjanjian gencatan senjata; membantu dalam proses pelucutan senjata, demobilisasi dan reintegrasi.
2. Menjamin dilaksanakannya HAM dan perlindungan terhadap kaum sipil, Memfasilitasi dan mengkoordinasi pemulangan kembali para pengungsi serta turut membantu dalam fungsi kemanusiaan.

⁴¹ <http://daccessdds.un.org/UNDOG/GEN/NO5/284/08/PDF/NO528408.pdf?OpenElement> (di akses pada 04 Juli 2010)

Membantu pihak-pihak yang berkonflik yang disebutkan didalam *Comprehensive Peace Agreement* untuk bekerjasama dengan aktor internasional lainnya. Berkontribusi dalam usaha bersama untuk melindungi dan mendukung HAM di Sudan, sesuai dengan kapabilitas UNMIS dan dibawah hubungan kerjasama yang erat dengan PBB, organisasi-organisasi serta NGO yang terkait.

Comprehensive Peace Agreement sendiri merupakan perjanjian yang telah ditandatangani oleh pemerintah Sudan dan *Sudan People's Liberation Army/SPLA* pada 9 Januari 2005 dan disaksikan oleh representatif dari berbagai negara (Arab Saudi, Italia, Kenya, Uganda, Amerika Serikat, Uni Eropa, Uni Afrika, Mesir, Belanda, Norwegia) serta perwakilan Sekjen PBB di Sudan. Perjanjian damai tersebut memuat berbagai ketentuan yang sebelumnya telah dibahas di Protokol Machakos, penyelesaian konflik Abyei dan konflik di wilayah Kordofan Selatan dan Nil Biru. Isi dari *Comprehensive Peace Agreement* memuat berbagai kesepakatan di berbagai bidang yaitu politik, ekonomi, budaya dan HAM.

Dari segi politik pemerintah Sudan dan SPLA setuju untuk melakukan gencatan senjata jangka panjang untuk bisa membangun kembali pemerintahan yang lebih demokratis bagi rakyat Sudan, dan kedua belah pihak harus bersungguh-sungguh dalam menjalankan perjanjian damai tersebut mengingat konflik Darfur telah menelan banyak korban jiwa. Wilayah-wilayah di Sudan memiliki kekayaan

sumber daya alam yang berbeda-beda dan hampir kesemuanya dimonopoli oleh etnis Arab, karena itu pemerintah Sudan bersedia untuk meratakan hasil bumi dan sumber daya alam melalui perekonomian negara untuk wilayah-wilayah yang kurang berkembang.

Konflik Darfur merupakan konflik dalam negeri yang diawali oleh perbedaan etnis. Etnis Afrika, yang penduduk asli, tersingkirkan oleh berbagai kemajuan yang dimiliki etnis Arab berkat ketidakadilan dari Pemerintah Sudan. Sehingga didalam *Comprehensive Peace Agreement* disinggung pula mengenai keanekaragaman budaya yang dimiliki oleh rakyat Sudan. Bahwa seluruh rakyat Sudan dan pemerintahannya sepakat untuk menggunakan bahasa Arab dan Inggris sebagai bahasa nasional, dan bahasa lokal tetap dijaga dan diakui sebagai kekayaan nasional bangsa. Sedangkan dari segi HAM, pemerintah Sudan harus tetap mengutamakan dan melindungi hak-hak rakyatnya yang telah menjadi korban akibat adanya konflik Darfur. Tidak lagi mempraktekkan perbudakan dan menjamin adanya kesetaraan gender perempuan dengan laki-laki. Dikeluarkannya resolusi 1590 oleh Dewan Keamanan PBB yang memuat pembentukan pasukan UNMIS; selain tetap sebagai tim monitoring tapi juga sebagai pendukung pasukan AMIS.

PBB merupakan organisasi internasional pertama yang masuk kedalam konflik Darfur melalui *peace-support operation* dengan misi

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

3. Pembentukan UNAMID (United Nations Advance Mission in Darfur)

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

prioritas utama bagi Dewan Keamanan PBB dan Sekretaris Jendral PBB.

Berkaitan dengan adanya kemungkinan telah terjadi genosida di Sudan akibat konflik Darfur, menyebabkan intervensi DPKO PBB juga berkenaan dengan *humanitarian intervention* yang terpusat pada misi-misi yang berkaitan dengan isu kemanusiaan dan HAM. *Humanitarian intervention* adalah intervensi suatu negara terhadap negara lain dengan menggunakan kekuatan militer dengan tujuan mengurangi dan atau mengakhiri kasualitas dari negara yang berkonflik. Kausalitas tersebut dapat ditimbulkan melalui perang sipil, krisis kemanusiaan, ataupun genosida. Tujuan dari *humanitarian intervention* sama sekali tidak bersinggungan dengan integritas teritorial ataupun mengganggu kondisi geo-political suatu negara, tetapi hanya terfokus pada meminimalisir isu sosial apapun yang terjadi akibat konflik negara tersebut.

Dibawah pengawasan dan himbauan dari Uni Afrika yang juga dibantu oleh PBB, perjanjian damai untuk Darfur ditandatangani pada 5 Mei 2006. Diplomasi secara intensif dan dukungan politis dilakukan untuk mendorong berlanjutnya proses perdamaian. Pada 16 November 2006 dilakukan pertemuan di Addis Ababa, Ethiopia yang dihadiri oleh para anggota DK PBB, perwakilan dari pemerintah Sudan, Uni Afrika dan organisasi-organisasi yang memiliki pengaruh terhadap Sudan. Hasil dari pertemuan tersebut Department of Peacekeeping

Operations (DPKO) mengembangkan dan menjalankan pendekatan tiga-tahap untuk membantu AMIS yang sebelumnya telah menjalankan misi serta membentuk suatu pasukan gabungan Uni Afrika dan PBB dalam satu *peacekeeping operation* di Darfur.

Berdasarkan pengamatan PBB, *peacekeeping operation* yang dijalankan AMIS bentukan dari Uni Afrika tidak mampu untuk menekan konflik. Karena hal tersebut PBB membentuk UNMIS dengan tujuan untuk membantu pasukan AMIS, akan tetapi dengan tetap berjalannya konflik serta berbagai tindak kekerasan terhadap HAM yang dilakukan baik oleh Janjaweed maupun SPLA kebutuhan untuk perdamaian semakin mendesak.

Karena itu PBB memutuskan untuk mengambil alih secara penuh operasi perdamaian yang sebelumnya dijalankan Uni Afrika melalui AMIS ke tangan PBB dan UNAMID. Hal ini dapat dilihat dari resolusi 1706 tahun 2006 yang menyebutkan bahwa *Peace and Security Council* Uni Afrika setuju untuk menyerahkan operasi tersebut ke tangan PBB. Lebih lanjut resolusi 1706 menyebutkan bahwa sebaiknya misi yang diemban masih merujuk pada resolusi 1590 dan bahwa UNAMID diperkuat menjadi 17.300 personel militer dan 3.300 personel dari polisi sipil melihat pada perkembangan situasi Darfur yang masih sarat konflik. Namun tujuan utama pembentukan UNAMID adalah membantu implementasi poin-poin yang terdapat di *Darfur Peace Agreement* dan kesepakatan N'djamena, yang

sebelumnya merupakan misi AMIS. Meskipun UNAMID telah ditempatkan berdasarkan mandat yang harus dijalankannya, proses menuju perdamaian Darfur tetap berjalan lambat. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan ruang gerak UNAMID yang dibatasi oleh pemerintah Sudan, sedangkan melihat kembali pada mandat yang ada UNAMID seharusnya dapat bekerjasama secara setingkat dengan pemerintah dalam mewujudkan perdamaian bagi masyarakat Sudan. Ditambah lagi dengan adanya penyerangan dan penangkapan terhadap pasukan UNMID, AMIS dan organisasi non pemerintah lainnya di Nyala, Darfur Selatan pada 17 Januari 2007.

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

Sudan diberitakan telah memaksa agar anggota-anggota penjaga perdamaian terbentuk dari tentara-tentara Afrika. Mengenai kerjasama antara PBB dengan Uni Afrika juga telah disebutkan di resolusi 1755. Ide dan pembicaraan mengenai penggabungan kekuatan untuk operasi perdamaian Darfur antara PBB dengan Uni Afrika telah ada ketika UNAMID masih menjalankan tugasnya. Melalui diplomasi secara intensif yang dilakukan oleh Sekjen PBB Ban Ki-moon dan

aktor-aktor lainnya dari komunitas internasional membuahkan hasil persetujuan pemerintah Sudan untuk menerima adanya pasukan UNAMID di negaranya pada bulan Juni 2007.

Pembentukan pasukan gabungan tersebut diresmikan oleh DK PBB pada 31 Juli 2007 melalui Resolusi 1769, yang sekaligus memulai operasi perdamaian gabungan Uni Afrika dan PBB yang bernama *United Nations African Union Mission in Darfur* (UNAMID) dan berbasis di El Fasher. Dimana UNAMID bertindak sesuai dengan Chapter VII Piagam PBB, dengan masa aktif selama 12 bulan dan mengambil alih tugas-tugas yang sebelumnya diemban AMIS pada 31 Desember 2007. Mandat yang diberikan kepada UNAMID dari DK PBB diperpanjang pada 31 Juli 2008, seperti yang terdapat pada Resolusi 1828 DK PBB, dan mencakup pasukan-pasukan dari Bangladesh, Cina, Mesir, Gambia, Kenya, Nigeria, Senegal, Rwanda dan Afrika Selatan⁴².

Seperti yang telah diketahui, kekuatan pasukan PBB terbentuk secara multinasional dari negara-negara anggota. Menurut resolusi 1769, pasukan UNAMID terdiri dari: 19.555 personel militer, dan 6.432 polisi dan bantuan sipil lainnya.

Keduanya dibekali dengan persenjataan hanya untuk membela diri dan menjaga wilayah-wilayah yang dijadikan zona netral bagi para korban konflik Darfur. Pasukan perdamaian PBB dan Uni Afrika

⁴² <http://unamid.unmissions.org/default.aspx?tabid=890> (di akses pada tanggal 23 Februari 2011)

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

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

beberapa hambatan yang berpengaruh terhadap peacekeeping operation yang sedang dijalankan. Hambatan-hambatan tersebut antara lain mencakup:

- a. Kurangnya kerjasama dari pemerintah Sudan
- b. Lambatnya kesiapan pasukan dan kontribusi polisi untuk ditempatkan
- c. Sulitnya arus bantuan logistik ke pasukan akibat situasi konflik di Darfur⁴³.

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

Berdasarkan pada data diatas, *peacekeeping operation* di Darfur baik yang dilakukan oleh PBB maupun Uni Afrika mengalami pasang-surut. Di satu sisi, PBB mampu menangani isu-isu kemanusiaan yang muncul akibat konflik yang terjadi, seperti masalah kaum pengungsi dan penempatan zona-zona netral untuk kamp-kamp pengungsian. UNAMID bekerjasama dengan MINURCHAT

⁴³ <http://www.un.org/en/peacekeeping> (di akses pada tanggal 23 Februari 2011)

(*peacekeeping operation* yang berjalan di Chad) dalam permasalahan penampung bagi kaum sipil yang menjadi korban konflik Darfur. Sepanjang tahun 2006, akses PBB masuk ke Sudan untuk menjalankan misi kemanusiaan meluas hingga hampir meliputi seluruh wilayah negara berkonflik etnis tersebut.

Selain konflik Darfur yang berlatar-belakang perbedaan etnis, Sudan juga mengalami konflik antara masyarakat di wilayah utara dan selatan. Konflik utara-selatan ini didasari oleh keinginan untuk menguasai daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam yaitu minyak bumi. Konflik utara-selatan tidak sekeras konflik etnis di Darfur yang telah memakan banyak korban jiwa, akan tetapi kedua konflik tersebut saling berkesinambungan. Jika hanya satu konflik yang berhasil dihentikan maka konflik satunya tetap berlangsung. Penghentian konflik utara-selatan menjadi salah satu tujuan yang diemban *peacekeeping operation* yang dijalankan oleh PBB di Darfur. Dengan adanya peralihan operasi perdamaian UNMIS menjadi operasi perdamaian gabungan PBB dengan Uni Afrika yaitu UNAMID, maka mandat yang diemban oleh UNMIS secara otomatis berubah menjadi mandat UNAMID, yang tujuan utama dari mandat tersebut adalah:

1. Melindungi personel, fasilitas, instalasi dan perlengkapannya, serta untuk menjamin keamanan dan kebebasan ruang gerak para personel pasukan perdamaian dan pekerja misi kemanusiaan dalam melakukan tugas-tugasnya.

2. Mendukung implementasi awal dan efektif dari *Darfur Peace Agreement*, mencegah hal-hal yang mungkin dapat mengganggu proses implementasi tersebut termasuk serangan bersenjata, melindungi kaum sipil tanpa memandang bahwa hal tersebut seharusnya merupakan bagian dari tanggung jawab pemerintah Sudan⁴⁴.

Bantuan penambahan pasukan perdamaian bagi UNAMID terus berlanjut sepanjang tahun 2008. Pengiriman unit pendukung menjadi prioritas utama untuk membantu membangun infrastruktur di kamp-kamp pengungsian. Pada bulan Mei 2008, China mengirimkan bantuan personel yang terdiri dari para insinyur yang ditempatkan di Nyala, Darfur Selatan. Menyusul kemudian dari Mesir dan Pakistan pada bulan Juli dan Desember. Bantuan di bidang kesehatan didapat dari negara Nigeria dan Pakistan, yang menambah jumlah tenaga medis dan kesehatan untuk pasukan perdamaian. Logistik dan transportasi diberikan oleh Bangladesh, Mesir dan Ethiopia. Pasukan batalion infantri Ethiopia dan enam batalion AMIS turut memperkuat pasukan UNAMID. Pengiriman meningkatnya instabilitas keamanan dan serangan di seluruh wilayah Sudan. Pada 8 Februari 2008, beberapa kota di wilayah Darfur diserang oleh Janjaweed dan mengakibatkan kematian 115 orang dan memaksa 30.000 orang kehilangan tempat tinggalnya.

⁴⁴ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/mandate.shtml> (di akses pada 23 Februari 2011)

Kemudian pada 10 Mei, kelompok pemberontak melakukan serangan yang mengancam keamanan di ibukota Sudan. Kelompok pemberontak ini telah mencapai batas luar Khartoum, tetapi dapat ditekan balik oleh pemerintah Sudan. Kejadian ini berujung pada pemutusan hubungan diplomatik Sudan kepada Chad, yang dianggap membantu operasi pemberontakan kelompok oposisi. Serangan-serangan yang terjadi di Darfur Utara dan perampokan yang terjadi hampir di seluruh wilayah disebutkan oleh Sekretaris Jendral PBB Ban Ki-moon sebagai gangguan terhadap situasi keamanan yang menghambat efektifitas berjalannya UNAMID. Bahwa kedua kelompok bersenjata yang memulai konflik terus berusaha untuk mencapai kesepakatan melalui jalan militer dan hanya menghasilkan sedikit kemajuan dalam proses implementasi *Darfur Peace Agreement* yang disetujui tahun 2006.

Deklarasi unilateral yang disusun oleh Al-Bashir tidak berpengaruh terhadap segala tindak kekerasan yang ada. Deklarasi tersebut mendapatkan penolakan dari kelompok pemberontak karena dianggap sebagai propaganda untuk menghindari tuduhan dari ICC. PBB mengutuk serangan udara dan operasi militer lainnya yang terus dilakukan oleh pemerintah Sudan. Serangan terhadap pasukan perdamaian PBB dan para pekerja misi kemanusiaan juga tetap berlangsung sepanjang tahun 2008. Pada 8 Januari, angkatan bersenjata Sudan menyerang konvoi perbekalan

milik UNAMID. Pada bulan Mei, tentara Nigeria yang bergabung dengan UNAMID diserang oleh sekelompok orang bersenjata. Berlanjut pada 29 Mei pada penembakan seorang inspektur polisi sipil asal Uganda didalam kendaraan UNAMID di dekat kamp pengungsian di Darfur..Utara.. Insiden serius terhadap pasukan perdamaian gabungan PBB dan Uni Afrika terjadi ketika patroli pasukan militer dan polisi diserang oleh suatu kelompok bersenjata yang berujung pada kematian 7 personel pasukan perdamaian dan 22 orang lainnya terluka. PBB mengecam kejadian tersebut dan mendesak agar pemerintah Sudan untuk menindak tegas para pelaku insiden tersebut.

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

Meskipun demikian, usaha-usaha untuk mencapai perdamaian melalui jalur politis tetap dijalankan. Perwakilan dari PBB dan Uni Afrika, Jan Eliasson dan Salim Ahmed Salim, turut melibatkan organisasi atau komunitas internasional lainnya untuk

melakukan mediasi kepada pemerintah Sudan dan kelompok pemberontak agar kedua pihak tersebut dapat berada dalam posisi yang kondusif untuk kembali membahas negosiasi perdamaian. Namun hal ini gagal tercapai, karena kedua belah pihak tidak mau meninggalkan keinginan mereka untuk mencapai tujuan masing-masing melalui penggunaan kekuatan militer.

Penyerangan terhadap para personel yang tergabung didalam UNAMID serta buntunya mediasi dan negosiasi melalui jalur politis yang dilakukan oleh PBB dan Uni Afrika dianggap sebagai kegagalan UNAMID dalam menjalankan peacekeeping operation di Darfur, dimana seharusnya UNAMID mampu menekan kemungkinan terjadinya eksklamasi kekerasan oleh kedua belah pihak yang bertikai dan dapat menciptakan kembali stabilitas agar proses implementasi perjanjian yang telah disepakati dapat berjalan dengan baik. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Dewan Keamanan memperpanjang mandat UNAMID setahun lagi hingga tahun 2009, seperti yang tercantum di resolusi DK PBB 1828.

Pada awal tahun 2009, pasukan gabungan PBB dan Uni Afrika, yang dikepalai dengan mediatornya yang bernama Djibril Bassole mengadakan pertemuan atau perundingan di Doha, Qatar, yaitu antara pemerintah Sudan dan beberapa kelompok pemberontak Darfur, terutama JEM. Perjanjian atau kesepakatan pada bulan Februari 2009 itu dinamakan dengan perjanjian goodwill. Namun pada bulan Mei, perjanjian itu dilanggar oleh pemerintah Sudan maupun

pemerintah. Pertempuran antara pasukan pemerintah dan kelompok pemberontak di wilayah barat Sudan Darfur masih bergolak dalam beberapa bulan terakhir, sehingga sangat sulit bagi organisasi-organisasi bantuan internasional untuk beroperasi.

Sebuah laporan yang dirilis oleh Komite Internasional Palang Merah (ICRC) tentang kegiatannya di Darfur selama periode antara bulan Mei dan Juni 2010 mencatat konflik bersenjata di wilayah barat Sudan telah meningkat selama beberapa bulan terakhir di Jabal Marra. Kekerasan bersenjata dan ketidakamanan yang timbul dari pemberontak dan kejahatan yang terus menerus membuat sangat sulit dan berbahaya untuk organisasi kemanusiaan beroperasi di Darfur. Misi PBB-Uni Afrika di Darfur (UNAMID) melaporkan bahwa jumlah kematian dikonfirmasi di Darfur selama bulan terakhir Juni memakan banyak sekali korban jiwa. Wilayah Darfur telah direndam dalam konflik sipil yang meletus pada 2003 antara kelompok pemberontak dan pemerintah pusat di Khartoum yang dipimpin oleh presiden Al-Bashir. Menurut perkiraan PBB, konflik mengakibatkan korban jiwa sekitar 300.000 orang serta jutaan pengungsi ke negara-negara tetangga Sudan. Kemudian pada bulan November 2009, tim mediasi mengadakan kembali perundingan di Doha, Qatar, antara pemerintah Sudan dan para pemberontak.

Pada tanggal 15 Januari 2010, Sudan dan Chad menandatangani kesepakatan di N'Djamena, Chad, untuk mengamankan perbatasan bersama, dan menghapus yang di ajukan satu sama lainnya dengan para pemberontak lintas batas yang beroperasi di wilayah Sudan dan Chad. Perjanjian ini diharapkan

terlaksana dengan baik sehingga bisa membantu memperbaiki situasi keamanan di Darfur. Kemudian pemerintah Sudan dan JEM menandatangani perjanjian kerangka kerja 12 titik di Doha, dimana para pihak setuju untuk melakukan genjatan senjata dan pembukaan kembali negosiasi formal. Disini terdapat beberapa kemajuan, karena JEM, dan beberapa Gerakan bersenjata lainnya termasuk SPLA di satukan oleh upaya-upaya yang dilakukan Amerika Serikat dan Libya, bergabung bersama di Doha, dibawah payung Gerakan Pembebasan dan Keadilan (LJM).

Pada tanggal 12 Maret 2010 Pemerintah Sudan dan LJM menandatangani perjanjian kerangka kerja dan genjatan senjata. Meskipun perundingan di Doha dihentikan selama 11-15 April karena ada pemilu nasional, namun perundingan pemerintah Sudan dan LJM kembali dilaksanakan pada bulan Juni 2010.