

Mencermati Peran UNPKO: Tinjauan Prinsipil Terhadap Kegagalan UNIFIL

Pamungkas Ayudhaning Dewanto

Latar Belakang

Kehadiran sebuah badan pengendali keamanan bu-
katan PBB yang belum
lama ini kembali dibentuk tam-
paknya sudah tidak asing lagi bagi
masyarakat di Lebanon. Pasalnya,
eskalasi konflik yang terjadi di
Lebanon telah didahului oleh pe-
empatan pasukan perdamaian
PBB khusus untuk Lebanon. Di-
namika konflik yang terjadi di
Lebanon sungguh bisa dikatakan
cukup luar biasa. Sejak awal, Leba-
non memang seolah-olah menja-
di arena konflik. Untuk pertama
kalinya permusuhan sengit muncul sete-
lah Israel melakukan tindakan unilateralnya
di wilayah selatan Lebanon. Atas dasar
resolusi Dewan Keamanan 425 dan 426
tahun 1978, PBB membentuk sebuah
badan pengendali keamanan khusus un-
tuk kawasan Lebanon ini. Badan terse-
but dinamakan dengan UNIFIL (*United
Nations Interim Forces in Lebanon*). Pasu-
kan yang terdiri dalam UNIFIL ini pada
mulanya berjumlah 1.989 pasukan infan-
teri, yang tentunya didampingi oleh se-
dikitnya 50 *military observers* dari UNTSO
(*United Nations Truce Supervision Orga-
nization*) dan juga didukung oleh 100

personil masyarakat sipil internasional, dan 305 masyarakat sipil lokal.¹

Namun demikian, kejadian tersebut merupakan kejadian awal yang pada dekade 1970-an pernah berlangsung. Belum lama, pada 12 Juli 2006, permusuhan meletus kembali di kawasan perbatasan Israel dan Lebanon. Kali ini, Israel diwakili oleh IDF dan lawannya adalah pejuang militan Syiah di Lebanon, Hizbollah. Pertentangan antara kedua belah pihak ini memicu munculnya pertempuran di perlintasan garis biru (*Blue Line*), atau merupakan garis yang ditentukan oleh PBB untuk wilayah *non-violent*. Hizbollah meluncurkan beberapa roket ke arah IDF (*Israeli Defense Forces*) dan mereka juga melintasi perbatasan untuk berperang dengan pasukan patroli Israel dan menangkap sedikitnya dua pasukan patroli IDF. Israel merespon dengan melakukan serangan darat, air, dan udara terhadap lokasi-lokasi yang disinyalir merupakan basis keberadaan Hizbollah. Na-

mun sayangnya serangan itu tidak banyak melumpuhkan eksistensi Hizbollah, tetapi justru sebatas menghancurkan sarana-prasarana masyarakat sipil di Lebanon, khususnya di Beirut dan Lebanon Selatan. Peristiwa kekerasan ini banyak menelan korban, yang mayoritas merupakan masyarakat sipil.²

Beberapa kalangan beranggapan, bahwa kasus ini berawal pada sebuah sengketa kultural yang secara historis melekat pada masyarakat Yahudi dan masyarakat Muslim. Namun demikian ada juga yang beranggapan bahwa kondisi tersebut merupakan buah dari benih kebencian lama (*ancient hatred*) yang mungkin saja secara politis tumbuh pada masyarakat Timur Tengah secara turun-temurun.

Memang hingga saat ini, stabilitas secara keseluruhan belum dapat terwujud bagi sirkumstansi kedua belah pihak yang bertikai. Padahal, sebagaimana kita ketahui, PBB telah melaksanakan kewajibannya sebagai pemegang wewenang pasukan penjaga perdamaian di wilayah Lebanon ini. Di sinilah pertanyaan besar yang akan berusaha digali pada studi ini.

1 Nicoletta Pirozzi, "UN Peacekeeping in Lebanon: Europe's Contribution", dalam *European Security Review*, (ISIS Europe, No.30, 2006), hlm. 1. Diakses dari situs <http://www.isis-europe.org/ftp/Download/ESR30.Lebanon.pdf>, pada hari Sabtu 5 Mei 2007, pukul 00.33 WIB.

2 *Ibid.*, hlm. 3.

Satu hal yang menjadi *concern* bagi penulisan makalah ini adalah mengenai kontribusi dan keberhasilan yang telah diraih oleh UNIFIL itu sendiri. Makalah ini akan berusaha menjelaskan bagaimana prosedur ketetapan yang seharusnya menjadi dasar pasukan penjaga perdamaian di suatu lokasi konflik. Kemudian, dengan memberikan penyajian secara deskriptif, makalah ini juga akan melakukan evaluasi terhadap *treatment* yang dilaksanakan oleh UNIFIL di Lebanon dengan prinsip-prinsip utama pasukan penjaga perdamaian.

Dengan menyajikan studi deskriptif dalam proses pelaksanaan misi pasukan penjaga perdamaian PBB (*peace-keeping forces*) di Lebanon, penulis ingin melakukan evaluasi terhadap proses pelaksanaan misi itu sendiri. Pengaitan kepada prinsip-prinsip utama dalam sebuah operasi penjaga perdamaian akan menjadi motif yang dominan pada studi ini. Di sini, penulis ingin mengajak untuk menggali mengapa misi pasukan penjaga perdamaian PBB di Lebanon (UNIFIL) tidak mampu menyelesaikan konflik yang meletus di antara kedua-belah pihak yang bertikai? Penulis, dalam hal ini, juga ingin mencermati kekurangan yang ada pada

berbagai mekanisme UNPKO (*United Nations Peacekeeping Operation*).

Kerangka Konsep

Konsep yang ingin dipaparkan untuk membantu memahami studi ini adalah mengenai Resolusi Konflik itu sendiri. Resolusi Konflik berawal dari memahami apakah yang dimaksud dengan konflik itu sendiri. Konflik berarti sebuah persengketaan atau pertikaian antara dua pihak atau lebih yang mana pihak-pihak tersebut memiliki kepentingan yang berbeda-beda, namun sayangnya apa yang mereka pergunakan biasanya merupakan satu hal yang sama dan merupakan sesuatu yang sangat jarang. Sedangkan Resolusi Konflik sendiri menurut Wallensteen merupakan sebuah situasi sosial, di mana kedua belah pihak yang bertempur (*armed*), mendasarkan pada kesepakatan damai (*voluntary agreement*) berupaya menghentikan *ketidakcocokan (incompatibilities)* mereka dan bersedia untuk melakukan gencatan senjata atas pertikaian yang telah dilakukan satu sama lain.³ Definisinya Wallensteen ini mencirikan sebuah

3 Peter Wallensteen, *Understanding Conflict Resolution: War, Peace, and the Global System*, (London: Sage, 2004), hlm. 50.

proses. Pertama adalah proses di mana kedua belah pihak bersedia untuk meninggalkan tindakan kekerasan menjadi tindakan non-kekerasan (*non-violent action*). Kemudian definisi ini dapat dikembangkan ketika kedua pihak yang bertikai telah bersedia untuk mencapai sebuah kesepakatan (*agreement*). Kondisi ini tentu menunjukkan sebuah kemajuan bagi fokus permasalahan ini. Kedua pihak telah bertanggungjawab pada kesepakatan tersebut dan bersedia untuk menjalankan berbagai kesepakatan itu sendiri.

Ketidacocokan sebagaimana yang disebut sebelumnya bisa diidentifikasi sebagai ketidakmampuan untuk mempertemukan tuntutan (*demands*) dari kedua belah pihak yang bertikai pada saat yang sama, mengingat keterbatasan sumberdaya yang sedang diperebutkan.

Sejak kehadirannya di tahun 1945, PBB menjadi satu-satunya badan dunia yang bertanggungjawab secara langsung dalam mengawal proses perdamaian dan keamanan di dunia. Penyusunan Piagam PBB-pun (*UN Charter*) didasarkan pada prinsip-prinsip pengupayaan stabilitas keamanan dan perdamaian di dunia. Oleh karena itu tidak heran jika kemudi-

an PBB memasukkan berbagai mekanisme resolusi konflik dan manajemen konflik mulai dari tindakan-tindakan preventif, hingga pembentukan badan-badan *ad-hoc* untuk menanggulangi berbagai krisis yang kapan saja bisa muncul dalam konstitusi PBB tersebut.

PBB mengkhhususkan peran ini dengan tiga bentuk utama. Ketiganya adalah penciptaan kedamaian (*peacemaking*), penjagaan terhadap keamanan (*peacekeeping*), dan pembangunan-kedamaian (*peace-building*) (ke depan, istilah asli akan digunakan). *Peacemaking* merupakan suatu usaha diplomatis untuk mengelola atau menyelesaikan suatu konflik dan *peace-building* merupakan usaha untuk melakukan stabilisasi terhadap daerah konflik setelah konflik itu sendiri dapat diredam oleh mekanisme *peacemaking*, khususnya dengan membentuk atau memperkuat institusi nasional yang ada.⁴

4 Emel Osmançavuođlu, "Challenges to United Nations Peacekeeping Operations in The Post-Coldwar Era", dalam *Perceptions: Journal of International Affairs*, (Vol. IV, No. 4, Desember 1999 - Januari 2000), hlm. 1. diakses dari situs <http://www.sam.gov.tr/perceptions/Volume4/December1999February2000/cavusoglu.PDF>, pada hari Sabtu, 2 Juni 2007, pukul 11.23 WIB.

PBB sendiri mendefinisikan *peacekeeping* sebagai sebuah operasi yang melibatkan pasukan-pasukan militer, namun tanpa mengerahkan kekuatan militer dalam arti yang sesungguhnya (*enforcement of power*), yang tentu saja diselenggarakan secara resmi oleh PBB untuk menjaga atau mengembalikan kondisi keamanan dan kedamaian di wilayah konflik.⁵ Secara umum kehadiran *peacekeeping operations* ini berlandaskan pada Piagam PBB pasal 6 dan pasal 7. Pasal 6 mencakup kesediaan untuk melakukan penyelesaian sengketa (*voluntary settlement of disputes*) sedangkan pasal 7 mencakup tindakan penegakan keamanannya (*enforcement action*). Karena dalam konteks *peacekeeping* terdapat tiga unsur seperti yang telah dijelaskan pada bagian di atas, maka kedua pasal ini cukup representatif untuk mengawal proses *peacekeeping* itu sendiri. Oleh karenanya Dag Hammarskjöld, yang pada saat itu menjabat sebagai sekretaris jenderal PBB, meletakkan operasi keamanan PBB di antara dua pasal ini atau disebutnya sebagai "pasal enam setengah".

Karena merupakan suatu program yang tidak diikuti dengan landasan konstitusional yang tidak cukup jelas (pasal

enam setengah), maka proses pembangunan secara organisasional dan struktural pun dilakukan melalui mekanisme preseden. Artinya pembangunan secara internal dalam UN-PKO (*United Nations Peacekeeping Operations*) sendiri dilakukan pada saat berlangsungnya misi-misi mereka.

Sejarah Konflik di Lebanon

Setelah masa pendudukan Perancis untuk mendirikan negara kristen di wilayah Timur-tengah yang dimulai pada tahun 1920, Lebanon akhirnya mendapatkan kemerdekaannya pada tahun 1941. Negara ini terdiri dari empat suku-religius yang dominan. Keempatnya yakni Syiah, Sunni (Muslim), Druze, dan Maronite (Kristen). Sistem politik yang ada di negara ini pun berbasis pada keagamaan. Distribusi kekuasaan pada mulanya dibagi-bagi secara merata kepada keempat suku dominan yang ada di Lebanon. Hingga saat ini ternyata sistem tersebut masih digunakan dan dianggap sebagai sistem yang paling tepat bagi negara tersebut.

Keterlibatan Lebanon dalam konflik berkepanjangan di Timur-Tengah berawal dari kekalahan Palestina dari

⁵ *Ibid.*

Israel tahun 1948 yang mengakibatkan derasnya pengungsi dari Palestina ke Lebanon. Dari sinilah tensi politik mulai meningkat. Munculnya berbagai tekanan dari negara muslim Timur-Tengah lainnya, yakni Suriah dan Mesir, untuk mengajak Lebanon masuk dalam kelompok negara Pan-Arabisme membuat sang Presiden Lebanon yang kebetulan pada saat itu berasal dari kelompok Kristen khawatir dan sesegera mendatangkan pasukan bantuan dari Amerika Serikat untuk mencegah hal-hal yang tidak diinginkannya.

Eskalasi konflik semakin meningkat setelah Lebanon menjadi tempat tinggal baru bagi PLO (*Palestine Liberation Organization*), setelah PLO diusir dari Yordania pada tahun 1970. Kehadiran PLO ini ditengarai merusak kedaulatan Lebanon sendiri. Selain itu, PLO juga dianggap sering turut campur dalam permasalahan mekanisme pemerintahan di Lebanon. Dari sinilah kekerasan mulai muncul. Israel yang sangat anti terhadap Palestina juga gencar melakukan serangan ke Lebanon sebagai wujud perlawanannya terhadap PLO. Di sini pula timbul kegelisahan dari kaum kristen Phalangist yang menuntut kepergian kaum Palestina dan Lebanon.

Konflik Internal (*civil war*) kemudian timbul setelah kaum Phalangist membunuh 27 warga sipil pada serangan teror terhadap bus umum.⁶ Serangan ini muncul lantaran kaum Phalangist mencurigai adanya upaya pembunuhan terhadap pemimpinnya. Akhirnya Suriah pun turut campur dalam permasalahan ini dengan maksud untuk menyelesaikan konflik internal di kawasan Lebanon pada tahun 1976. Namun demikian, kehadiran Suriah di Lebanon bukanlah menyelesaikan konflik, tetapi justru memperluas konflik yang selama ini terjadi. Kehadiran Suriah ternyata juga memiliki kepentingan untuk berinisiasi dengan PLO di Lebanon. Kondisi ini menyulut kekhawatiran Israel atas adanya konspirasi antara PLO dan Suriah. Akhirnya, tanpa pikir panjang pada tahun 1978 Israel menginvasi Lebanon, khususnya pada daerah Selatan Lebanon hingga daerah sungai Litani.⁷

Kondisi inilah yang kemudian menyita inisiasi dari Dewan Keamanan

6 International Crisis Group, *Conflict History: Lebanon*, diakses dari situs <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3818&cl=1>, pada hari Kamis, 3 Mei 2007, pukul 23.57 WIB.

7 *Ibid.*

PBB untuk mengeluarkan Resolusi Dewan Keamanan no. 425 pada tanggal 19 Maret 1978. resolusi ini memiliki jargon “menghormati integritas teritorial, kedaulatan, dan kebebasan politik di Lebanon serta dalam posisinya yang telah diakui dalam dunia internasional”, penghentian permusuhan atas tindakan militer Israel dan penarikan mundur pasukan Israel di Lebanon sesegera mungkin.⁸ Resolusi inilah yang kemudian menjadi rahim bagi lahirnya UNIFIL (*United Nations Interim Forces in Lebanon*). Penugasan PBB terhadap pasukan penjaga perdamaian ini adalah untuk mengawasi dan menekan pihak yang menginvasi, yakni Israel, untuk segera menarik kembali pasukannya dari tanah Lebanon.

Namun demikian keberadaan pasukan ini tidak banyak membantu dan tidak menghentikan agresivitas pasukan Israel di Lebanon untuk terus memburu warga Palestina. Invasi ini

justru meluas pada tahun 1982. Invasi ini difokuskan pada wilayah barat Beirut yang ditengarai banyak ditempati oleh warga muslim. Maksud utamanya sebenarnya adalah untuk mengusir masyarakat muslim di wilayah ini sekaligus mendukung terpilihnya presiden dari kalangan kristen yang cenderung memiliki kedekatan tersendiri dengan kalangan Israel. Keganasan Israel ini kemudian berusaha ditangani kembali dengan datangnya pasukan multinasional (*Multi National Forces*) dari Perancis, Italia, dan Amerika Serikat. Pasukan ini, menurut sumber diberi nama MNF, sehingga tidak begitu jelas apakah kehadiran pasukan ini merupakan kelanjutan dari UNIFIL yang pada tahun 1978 gagal meredam konflik di kawasan tersebut. Namun sebagaimana pasukan yang tergabung pada UNIFIL, pasukan multinasional ini juga gagal meredam konflik antara Israel dan Lebanon ini. Pasukan gabungan ini justru menjadi korban atas kekerasan bersenjata yang terjadi. Sedikitnya 241 pasukannya tewas atas peledakan bom di markas militernya dan hal inilah yang memicu penarikan kembali tentara-tentara ini dari wilayah konflik.⁹

8 Tim Youngs dan Claire Taylor, *Research Paper 07/08: The Crises in Lebanon*, (United Kingdom: International Affairs and Defence Section – House of Commons Library, 2007), hlm. 12. Diakses dari situs <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2007/rp07-008.pdf>, pada hari Jumat, 1 Juni 2007, pukul 02.30 WIB.

9 *Ibid.*

Secara unilateral kemudian Israel menarik kembali pasukannya pada tahun 1985. Namun ini bukan berarti akhir bagi konflik yang selama ini telah berhembus. Israel tetap mendukung kehadiran CSLA (*Christian Southern Lebanon Army*) dalam perannya sebagai pemberontak untuk melawan pejuang militan muslim Hizbollah yang ditengarai berbasis di negara Iran. Pertikaian ini berakhir seiring dengan fluktuasi konfliknya sendiri mulai dari tahun 1990 hingga tahun 2000 pasukan Israel menarik dirinya sendiri. Pasukan Suriah juga sedikit demi sedikit hingga puncaknya pada tahun 2005 ditarik dari teritorial Lebanon.

Namun demikian, konflik kembali meletus pada 12 Juli 2006 setelah pejuang militan muslim Hizbollah membunuh delapan dan menculik dua tentara Israel. Israel tidak pandang bulu, dengan membabi-buta kembali menyerang daerah selatan Lebanon sebagaimana daerah yang ditengarai banyak kelompok muslim Syiah. Sayangnya, sasaran yang dituju Israel tersebut juga merupakan infrastruktur ekonomi bagi masyarakat sipil di Lebanon. Konflik ini kemudian meluas dan hingga saat ini cukup menyita perhatian di dunia.

Langkah Strategis: Resolusi 1701 dan UNIFIL

Serangan yang dilakukan oleh Hizbollah dinilai oleh PM Israel sebagai tindakan peperangan (*act of war*). Akibatnya serangan darat, laut, dan udara dilancarkan Israel untuk menekan pasukan Hizbollah di Lebanon. Serangan ini pun direspon cukup keras oleh kalangan militan Hizbollah, yang akhirnya meluncurkan 4.000 roketnya. Selama satu bulan lebih berlangsungnya konflik ini, diperkirakan sebanyak 1.200 masyarakat Lebanon meninggal dunia, dan lebih dari 4.000 warga terluka. Sebagian besar dari mereka adalah masyarakat sipil dan juga anak-anak. Israel sendiri kehilangan 117 pasukannya dan 43 warga sipil. 1.500 warga sipil Israel terluka, dan 33 di antaranya menderita luka berat. Namun demikian, operasi militer Israel ini memunculkan klaim bahwa telah ada 400 sampai 500 pejuang Hizbollah yang tewas.¹⁰

Atas dasar terus berjatuhnya korban dari kedua belah pihak, PBB kemudian memutuskan untuk mengeluarkan Resolusi Dewan Keamanan PBB

10 Tim Youngs dan Claire Taylor, *Loc.Cit.*, hlm. 26.

no. 1701. Resolusi ini utamanya dikeluarkan untuk mengakhiri pertempuran antara Hizbollah dan pasukan militer Israel di wilayah perbatasan. Setidaknya ada lima elemen utama dalam resolusi ini terkait dengan upaya PBB dalam mengkampanyekan resolusi konflik di kawasan ini.¹¹ Yang pertama adalah upaya melakukan *monitoring* di kawasan selatan Lebanon oleh UNIFIL bersama-sama dengan tentara pemerintah Lebanon terhadap pelaksanaan penghentian permusuhan (*cessation of hostilities*) khususnya dalam proses gencatan senjata yang dilakukan oleh militan Hizbollah dan penarikan mundur atas penempatan pasukan Israel di kawasan Lebanon selatan sesegera mungkin.

Elemen yang kedua adalah Dewan Keamanan mendelegasikan kepada UNIFIL, berdasarkan pada kesepakatan pemerintah Lebanon sebagaimana yang disampaikan kepada Dewan Keamanan PBB pada 6 Agustus 2006,

¹¹ Dayton Model United Nations Conference, *a Note on Security Council*, sebuah acuan yang digunakan oleh UNSC sebagai prioritas misi tahun 2007, (DAYMUNC, 2007), hlm. 8. Diakses dari situs http://www.sinclair.edu/organizations/modelun/pub/2007_bgg_d_sc.pdf, pada hari Jumat, 1 Juni 2007, pukul 02.01 WIB.

bahwa jumlah maksimum pasukan yang diperbantukan kepada pemerintah Lebanon berjumlah 15.000 pasukan.¹² Ada pun tugas-tugas UNIFIL yang ditetapkan oleh Resolusi 1701 adalah mengawasi pelaksanaan penghentian permusuhan (*cessation of hostilities*), membantu menjamin akses kemanusiaan terhadap masyarakat sipil dan masyarakat yang menjadi buangan (*displaced person*), membantu tentara resmi pemerintah Lebanon di wilayah selatan, serta membantu pemerintah resmi Lebanon untuk mengawasi wilayah perbatasan dari kemungkinan masuknya berbagai senjata ilegal yang dicurigai dapat digunakan oleh aktor-aktor non-negara yang meningkatkan tensi konflik di Lebanon.

Yang ketiga adalah PBB mendesak Pemerintah Israel dan pejuang Hizbollah untuk melaksanakan gencatan senjata yang permanen dengan mel-

¹² UN Security Council, *Security Council Calls for End to Hostilities Between Hezbollah, Israel, Unanimously Adopting Resolution 1701 (2006): Permanent Ceasefire to be Based on Creation of Buffer Zone Free of Armed Personnel Other Than UN, Lebanese Forces*, (New York: Department of Public Information- UNSC, 2006). Diakses dari situs <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8808.doc.htm>, pada hari Sabtu, 5 Mei 2007, pukul 00.46 WIB.

kukan pengembalian senjata-senjata perang kepada keadaan semula. Selain itu pelaksanaan Ta'if Accord dalam arti yang sepenuhnya harus segera dilaksanakan oleh pihak-pihak yang disebutkan dalam perjanjian tersebut.¹³

Yang keempat adalah DK-PBB meminta kepada Sekertaris Jenderal untuk membantu menentukan batas yang jelas antara Lebanon dan Israel, sebagai upaya jangka panjang untuk mengatasi konflik berkepanjangan ini. Kemudian DK juga meminta pihak-pihak yang terkait untuk mengamankan para tahanan dari kedua belah pihak. Sedangkan yang terakhir adalah, sekali lagi, DK menekankan untuk mendasarkan misi ini pada upaya pencapaian sebuah tindakan yang komprehensif, menuju kedamaian yang adil dan abadi.¹⁴

Resolusi 1701 ini juga mendelegasikan RoE (*Rule of Engagement*) sebagaimana merupakan suatu hal yang

¹³ Ta'if Accord merupakan kesepakatan yang pernah dibentuk pada tahun 1989 menanggapi pendudukan pasukan-pasukan dari luar Lebanon dengan cara mendesak pihak-pihak tersebut untuk segera melakukan gencatan senjata dan meninggalkan teritorial Lebanon.

¹⁴ Tim Youngs dan Claire Taylor, *Loc. Cit.*, hlm. 30.

cukup vital bagi pasukan yang ditugaskan di lapangan. RoE itu sendiri, yang ditulis pada paragraf 12, Resolusi DK 1701, memberikan kewenangan kepada UNIFIL bahwa pasukan perdamaian dapat mengambil tindakan sesuai dengan kapasitasnya masing-masing di wilayah penempatan yang telah ditentukan, mendasarkan pada tugasnya untuk memastikan bahwa wilayah tersebut tidak menjadi ruang permusuhan bagi pihak-pihak yang bertikai, mencegah adanya pengerahan kekuatan militer, melindungi personil, fasilitas, instalasi, dan perlengkapan UNIFIL, memastikan keamanan dan kebebasan pergerakan pasukan penjaga perdamaian, petugas kemanusiaan, dan tanpa bermaksud apa pun terhadap kewenangan Pemerintah Lebanon, UNIFIL juga melindungi masyarakat sipil dari tekanan dan kekerasan fisik.¹⁵

Evaluasi Pelaksanaan Secara Prinsipil

Misi ini memang sampai saat ini belum tuntas. Dinamika konflik terus berjalan seiring dengan proses resolusi konflik ini. Kehadiran UNIFIL

¹⁵ UN Security Council, *Loc. Cit.*

ini belum bisa dibilang berhasil melakukan *peacekeeping operation* secara keseluruhan. Ada beberapa hal yang secara prinsipil cukup menarik untuk diperdebatkan. Setidaknya dari pembahasan sebelumnya, prinsip-prinsip utama dalam UNIFIL dan Resolusi 1701 telah dapat disimak. Dari sinilah justru *enforcement* dari pasukan perdamaian PBB ini mengalami kebuntuan. Indikatornya adalah tidak terhentinya pertentangan yang semakin meluas di Lebanon

Meletusnya konflik pada Juli 2006 yang lalu merupakan suatu bukti nyata bagi kegagalan UNIFIL itu sendiri. Permasalahannya adalah UNIFIL sebenarnya telah terbentuk pada tahun 1978 dan belum dibubarkan hingga saat ini. Jika demikian halnya, lalu bagaimana bisa konflik yang meletus justru ditandai dengan dilintasinya *Blue Line* bentukan PBB oleh roket-roket Hizbollah, sementara penugasan UNIFIL masih berlangsung. Lalu apa saja yang selama ini telah dilakukan oleh UNIFIL?

Tentu ini akan menjadi preseden yang tidak baik bagi UNDPKO (*United Nations Department of Peacekeeping Operation*). Baik landasan prinsipil ataupun pelaksanaannya tidak melalui

suatu proses rekonseptualisasi tentang kinerja PKO sendiri. Pendekatan yang dilakukan oleh UNIFIL cenderung merepresentasikan peran PKO secara tradisional. Penulis sangat bersepakat dengan tulisan Stephen Ryan (dalam Tom Woodhouse, 2000). Ryan menandakan bahwa satu hal yang saat ini sangat diperlukan oleh UNPKO adalah perlunya peninjauan kembali terhadap prinsip-prinsip utama PKO. Kecenderungan PKO untuk selalu melakukan proses pembelajaran berdasarkan preseden sebenarnya tidak menyelesaikan intisari permasalahan yang ingin dipecahkan berdasarkan misi mulia konflik resolusi pada berbagai konstitusi PBB. Permasalahan besarnya adalah ketika PBB terlalu percaya terhadap berbagai pengalaman operasi PKO pasca-Perang Dingin ketimbang harus menemukan karakteristik yang baru bagi PKO.¹⁶

Celaknya, UNIFIL, berdasarkan pada Resolusi dan RoE-nya justru menggunakan prinsip-prinsip yang sifatnya tradisional. Prinsip tradisio-

16 Stephen Ryan, "United Nations Peacekeeping: A Matter of Principles?", dalam Tom Woodhouse dan Oliver Ramsbotham (et al.), *Peacekeeping and Conflict Resolution*, (Oxon: Frank Cass Publisher, 2000), hlm. 29.

nal yang dimaksud di sini mengatakan bahwa *peacekeeping operation* merupakan “kehadiran pasukan PBB pada wilayah konflik, atas dasar kesediaan dari kelompok yang bertikai”.¹⁷ Kelima elemen yang tertuang pada bagian pembahasan sebelumnya nampak sangat jelas bahwa *treatment* yang dilakukan hanyalah sebatas pada cara-cara reaktif, bukan proaktif. Empat prinsip pertama, pasukan penjaga perdamaian hanya bertugas untuk melakukan tekanan terhadap pihak-pihak yang bertikai secara represif, serta *mengamankan* masyarakat sipil di kawasan tersebut. Kebijakan yang cenderung reaktif ini tampaknya terlalu *utopis* ketika diikuti dengan kata-kata “upaya pencapaian tindakan komprehensif, untuk mewujudkan kedamaian yang kekal dan abadi”. Prinsip-prinsip utama PKO, bagaimana pun bisa dikatakan cukup tradisional. Ada tiga prinsip utama yang dilakukan oleh PKO, termasuk yang juga digunakan oleh UNIFIL. Ketiganya adalah kehadiran PKO yang didahului oleh kesediaan pihak-pihak yang bertikai; imparialitas PKO terhadap pihak yang bertikai; dan minimalisasi penggunaan kekuatan militer.¹⁸

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 30.

Resolusi 1701, sebagaimana yang disebutkan pada bagian sebelumnya juga cenderung meletakkan paradigma tradisional dalam bagian pembukanya, “*Permanent Ceasefire to be Based on Creation of Buffer Zone Free of Armed Personnel Other Than UN, Lebanese Forces*”. Dari tema besar ini sebenarnya sudah dapat ditebak bahwa upaya UNIFIL hanyalah menghentikan permusuhan saja secara jangka pendek. Sedangkan pembangunan untuk jangka panjang sama sekali tidak disinggung dalam resolusi tersebut, kecuali masalah kejelasan batas wilayah.

Pendekatan yang cenderung reaktif ini ternyata memang benar-benar jauh dari penyelesaian substansi permasalahan utamanya. PBB sebenarnya telah memiliki kajian tentang upaya melakukan reformasi bidang ini. Perluasan definisi *peacekeeping* pun sebenarnya telah menyadari akan pentingnya kekuatan-kekuatan sipil dalam berperan pada arena konflik. Militer terbukti hanya menyelesaikan permasalahan pada jangka pendek. Pendekatan lain

¹⁸ General Assembly, *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and Its Working Groups*, (New York: United Nations, 2005), hlm. 6 (paragraf 30), diakses dari situs <http://unmil.org/documents/cdua59rev1.pdf>, pada hari Sabtu, 2 Juni 2007, pukul 11.26 WIB.

seharusnya juga diupayakan untuk menyelesaikan konflik itu sendiri. Aspek ekonomi, sosial, dan budaya misalnya. Ketiga aspek ini cukup dominan. Kita bisa melihat analisis Agustus Richard Norton dalam persoalan di Lebanon. Menurutnya tujuan utama yang mesti dicapai dalam konflik di Lebanon ini sebenarnya adalah jaminan kepada masyarakat atas keamanan dan kebebasan mereka untuk membangun kembali tempat tinggal mereka.¹⁹ Kehadiran PBB tentunya harus dapat menjamin hal-hal ini. Untuk memperoleh cara tersebut, PBB dapat melakukan studi historis terhadap persoalan tersebut. Dalam konteks ini misalnya, masyarakat Lebanon selalu menjadi korban atas peperangan yang dilakukan, sebenarnya oleh pihak luar. Kegemaran Israel untuk represif terhadap warga Lebanon setidaknya menjadikan dukungan bagi rakyat Lebanon terhadap pejuang Hizbollah yang selama ini memerangi I-

srael. Namun demikian, persoalan ini juga berlaku sebaliknya. Masyarakat yang merasa tertekan oleh Hizbollah akan merasa tertolong ketika PBB melakukan penindakan terhadap mereka. Dalam hal ini, sebenarnya tidak akan menjadi masalah jika PBB bisa benar-benar merangkul kedua belah pihak yang bertikai.

Yang dikhawatirkan ialah ketika kehadiran PBB dalam melakukan penjagaan terhadap proses *perdamaian* (*peacekeeping*) ternyata masih berada di tengah-tengah kondisi kebencian satu sama lain oleh pihak-pihak yang bertikai. Oleh karena itu, prinsip-prinsip *consent of parties* pun sah-sah saja diragukan ketika kehadiran PBB di wilayah konflik tetap dijadikan bulan-bulanan dan pertentangan terus berlanjut, seperti halnya yang terjadi di Lebanon yang telah menewaskan beberapa tentara UNIFIL. Oleh karena itu sebenarnya pendekatan sipil tampaknya perlu dipertimbangkan kembali (misal: sosial, humaniora). Dalam hal ini, PBB sebenarnya telah membahas perluasan peran PKO di lapangan. Hal ini terkait dengan adanya koordinasi antara personil militer, kepolisian, dan jajaran sipil yang bertugas dalam sebuah PKO. Koordinasi ini difokus-

19 Augustus Richard Norton, "Lebanon: Securing Lasting Cease-fire", sebuah pidato pembukaan yang dibawakan pada Rapat Dengar Komisi Hubungan Luar Negeri, (Boston University, 2006) 13 Desember 2006. diakses dari situs <http://www.senate.gov/~foreign/testimony/2006/NortonTestimony060913.pdf>, pada hari Sabtu, 5 Mei 2007, pukul 00.39 WIB.

kan kepada upaya pelaksanaan kegiatan kemanusiaan dan pembangunan. Koordinasi ini didefinisikan oleh PBB sebagai *“UN Civil-Military Coordination is the system of interaction, involving exchange of information, negotiation, de-confliction, mutual support, and planning at all levels between military elements and humanitarian organizations, development organizations, or the local civilian population,*

*to achieve respective objectives.”*²⁰ Mekanisme ini sebenarnya menunjukkan adanya titik terang dalam upaya resolusi konflik. Sehingga upaya seperti ini akan jauh lebih efektif jika sedikit demi sedikit terus diterapkan sehingga PKO sendiri benar-benar menemukan format yang terbaik dalam melakukan resolusi konflik untuk menjaga perdamaian yang sesungguhnya. □



20 Department Of Peacekeeping Operation, *Civil-Military Coordination Policy*, diakses dari situs http://www.un.org/Depts/dpko/milad/oma/DPKO_CMCOORD_Policy.pdf, pada hari Sabtu, 2 Juni 2007, pukul 11.24 WIB.