

Peran Angkatan Laut Dalam Operasi Perdamaian PBB Di Lebanon

Oleh: Alman Helvas Ali

1. Pendahuluan

Situasi keamanan dunia yang tidak stabil pasca Perang Dingin menempatkan operasi perdamaian sebagai salah satu agenda global yang diadopsi oleh PBB dan negara-negara besar. Dalam operasi itu, satuan-satuan Angkatan Laut di masa lalu tidak menonjol peranannya, utamanya karena asal muasal sengketa internasional yang signifikan terjadi di darat dan sedikitnya permintaan terhadap operasi maritim yang mandiri untuk mengamankan domain maritim.¹ Namun dalam hampir 20 tahun terakhir, operasi perdamaian sudah banyak mengalami evolusi dari operasi di waktu sebelumnya.

Diantaranya adalah makin meningkatnya peran Angkatan Laut dalam operasi perdamaian, ditandai dengan penyebaran unsur-unsur kapal perang sebagai bagian dari kontingen militer PBB atau pasukan multinasional. Peran tersebut dapat dilihat dari penyebaran kapal perang negara-negara anggota *European Maritime Force* (EUROMARFOR) sebagai bagian dari *United Nations Interim Force in Lebanon's Maritime Task Force* (UNIFIL MTF) untuk menegakkan resolusi Dewan Keamanan PBB S/Res/1701 (2006). UNIFIL MTF merupakan Gugus Tugas Angkatan Laut pertama yang mengambil bagian dalam misi *peacekeeping* PBB.

Kondisi demikian menunjukkan bahwa peran Angkatan Laut dalam operasi perdamaian semakin meningkat. Dalam perkembangannya terakhir, TNI Angkatan Laut akan mengerahkan satu kapal perang untuk berpartisipasi dalam UNIFIL MTF di Lebanon. Tulisan ini akan membahas tentang aspek-aspek yang perlu

diketahui dan dipahami mengenai operasi perdamaian dan bagaimana peran Angkatan Laut di dalamnya.

2. Terminologi

Secara tradisional, operasi perdamaian PBB dilaksanakan berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu izin dari para pihak (*consent of the parties*), ketidakberpihakan (*impartiality*) dan tidak menggunakan kekuatan kecuali untuk bela diri dan mempertahankan mandat (*non-use of force except in self-defense and defense of the mandate*).² Namun seiring dengan terjadinya evolusi operasi perdamaian PBB, dapat dikatakan bahwa prinsip-prinsip dasar itu seolah-olah tidak berlaku lagi. Hal itu terjadi dengan bergesernya pijakan dasar operasi perdamaian dari Bab VI ke Bab VII Piagam PBB.

Bab VII menggarisbawahi *peace enforcement* melalui penggunaan kekuatan (*use of force*). Artinya, *peace enforcement* dapat dilakukan tanpa harus ada izin dari negara dan atau pihak yang bertikai, atau setidaknya *coerced consent*. Secara tidak langsung, kondisi demikian mengakibatkan penghormatan terhadap kedaulatan suatu negara mengalami degradasi cukup tajam.

Pergeseran pijakan dasar operasi perdamaian juga berimbas pada semakin luasnya bentangan mandat operasi perdamaian. Di masa lalu mandat operasi perdamaian lebih terbatas pada penyebaran kontingen militer untuk memonitor, supervisi dan memverifikasi kepatuhan para pihak terhadap gencatan senjata, garis gencatan senjata, pengunduran diri, zona penyangga dan persetujuan-

persetujuan militer lainnya.³ Banyak kalangan menjuluki operasi demikian sebagai *traditional peacekeeping*.

Selanjutnya operasi perdamaian berevolusi menjadi *expanded peacekeeping*⁴, dengan mandat seperti *humanitarian assistance*, mendirikan atau memulihkan pemerintahan yang demokratis dan *accountable*, mempromosikan pertumbuhan masyarakat madani dan mendorong rekonstruksi ekonomi dan pembangunan. Bahkan dalam beberapa kasus mandatnya melangkah lebih jauh, yaitu mengganti pemerintahan suatu negara dan terlibat dalam *nation-building* (baca: memerdekakan suatu etnis/kelompok). Karena luasnya mandat tersebut, operasi perdamaian masa kini dikenal sebagai *multidimensional peacekeeping operations* yang melibatkan banyak komponen dari beragam latar belakang keahlian dan tidak lagi didominasi oleh komponen militer seperti di era sebelumnya.⁵

Berdiskusi tentang operasi perdamaian, terdapat beberapa terminologi yang perlu untuk dipahami. Terminologi itu mencakup *conflict prevention*, *peacekeeping*, *peace enforcement* dan *peacebuilding*. Semua terminologi dimaksud merupakan terminologi resmi yang digunakan oleh PBB.

Pertama, *conflict prevention* yaitu melibatkan penerapan langkah-langkah diplomatik atau struktural untuk menjaga agar ketegangan dan sengketa *intra-state* atau *inter-state tensions and disputes* tidak bereskalasi menjadi konflik. Idealnya, *conflict prevention* harus dibangun di atas peringatan dini yang terstruktur, pengumpulan informasi dan analisis yang

cermat terhadap faktor-faktor pendorong dari konflik.

Kedua, *peacemaking* pada umumnya meliputi tindakan-tindakan untuk menggarisbawahi konflik-konflik yang berkembang dan biasanya melibatkan tindakan diplomatik untuk membawa pihak-pihak yang bermusuhan untuk menegosiasikan persetujuan. Ketiga, *peacekeeping* yaitu teknik yang didesain untuk melindungi perdamaian, bagaimanapun rawannya, di mana pertempuran telah dihentikan dan membantu pelaksanaan persetujuan yang dicapai oleh para pembuat perdamaian.

Keempat, *peace enforcement* yaitu aplikasi, dengan otorisasi Dewan Keamanan, serangkaian tindakan-tindakan koersif, termasuk penggunaan kekuatan militer. Penggunaan kekuatan pemaksaan dalam *peace enforcement* di-otorisasikan untuk memulihkan keamanan dan perdamaian internasional pada situasi yang oleh Dewan Keamanan PBB ditetapkan sebagai ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran perdamaian atau tindakan agresi. Untuk melaksanakan itu, bilamana dianggap perlu, Dewan Keamanan dapat memberikan otorisasi kepada organisasi kawasan dan lembaga-lembaga untuk bertindak atas namanya.

Kelima, *peacebuilding* yaitu melibatkan serangkaian tindakan yang dimaksudkan untuk mengurangi resiko timbulnya kembali konflik dengan memperkuat kapasitas nasional pada semua tingkatan untuk manajemen konflik, dan meletakkan dasar bagi perdamaian dan pembangunan yang berkelanjutan. *Peacebuilding* merupakan suatu kegiatan yang kompleks dan berjangka waktu lama untuk menciptakan kondisi yang dibutuhkan guna perdamaian yang berkelanjutan. *Peacebuilding* bekerja dengan menggali akar masalah, penyebab struktur dari suatu konflik kekerasan melalui tindakan-tindakan yang komprehensif.

Sebagai perbandingan, menurut pandangan mantan Sekretaris Jenderal PBB Boutros-Boutros Ghali dalam bukunya yang berjudul *An Agenda for Peace*, terdapat empat jenis operasi pemecahan

masalah (*problem-solving operations*) yang dapat dilaksanakan di bawah pengawasan PBB. Meliputi *preventive diplomacy*, *peacemaking*, *peacekeeping*, dan *peacebuilding*.⁶ Keempat jenis operasi itu disusun berdasarkan urutan kegiatan.

Banyak terminologi dalam operasi perdamaian perlu dipahami, karena setiap terminologi memiliki perbedaan cakupan yang berbeda. Selain itu hendaknya diketahui juga bahwa terdapat negara-negara atau organisasi multilateral yang juga mempunyai terminologi-terminologi tersendiri yang tidak selalu sama dengan yang dikembangkan oleh PBB, misalnya *peace mission* dan *peace support operations*. Artinya, setiap negara mempunyai pemahaman yang berbeda mengenai operasi perdamaian.

3. Perluasan Domain Operasi

Terbitnya mandat operasi perdamaian merupakan proses yang panjang di Dewan Keamanan PBB yang didasarkan pada *cost-benefit calculations* masing-masing negara pemegang hak veto.⁷ Tidak ada kriteria tetap dan mengikat yang menjadi pegangan semua pihak terkait mengenai digelar tidaknya suatu operasi perdamaian, semisal ancaman genosida. Dengan kata lain, mandat operasi perdamaian yang diterbitkan oleh Dewan Keamanan sangat dipengaruhi oleh kepentingan lima anggota tetap dewan tersebut.

Begitu pula dengan keterlibatan negara-negara dalam operasi perdamaian, sangat ditentukan oleh restu pemegang hak veto. Negara-negara Eropa sejak 15 tahun silam, telah mengembangkan kekuatan gabungan yang akan digunakan untuk mendukung operasi perdamaian PBB. Untuk komponen darat, mereka mendirikan SHIRBRIG (*Standby High Readiness Brigade*) yang secara khusus dirancang untuk beroperasi di bawah bendera PBB. Saat ini SHIRBRIG beranggotakan 16 negara Eropa dan terlibat aktif dalam berbagai operasi perdamaian PBB.

Perkembangan lain yang menarik

untuk dicermati adalah pembentukan EUROMARFOR (*European Maritime Forces*) sejak 1995. EUROMARFOR adalah kekuatan multinasional maritim yang dapat melaksanakan operasi laut, udara dan amfibi. Saat ini 12 negara Eropa tergabung di dalamnya, yaitu Bulgaria, Denmark, Prancis, Italia, Jerman, Yunani, Belanda, Norwegia, Portugis, Spanyol, Swedia dan Turki. Operasi terkini dari EUROMARFOR adalah di Lebanon sebagai Gugus Tugas Maritim UNIFIL.

Eksistensi Gugus Tugas itu merupakan bagian dari pelaksanaan resolusi Dewan Keamanan PBB S/Res/1701 (2006) yang di antaranya mengamanatkan UNIFIL untuk mencegah masuknya segala jenis senjata ke wilayah Lebanon tanpa seizin pemerintah Lebanon. Termasuk di dalamnya masuknya senjata ke Lebanon melalui laut. Berperannya Gugus Tugas Maritim UNIFIL merupakan salah satu prasyarat dalam lobi untuk disetujuinya resolusi tersebut, karena Israel bersedia menghentikan blokade laut terhadap Lebanon apabila PBB memiliki kekuatan untuk mengawasi perairan Lebanon.

Untuk menegakkan mandat PBB, Gugus Tugas Maritim UNIFIL melakukan *visit, board, search and seizure* (VBSS) terhadap semua kapal yang akan merapat ke pelabuhan-pelabuhan Lebanon. Secara garis komando, UNIFIL *Force Commander* mendelegasikan kewenangannya kepada Komandan Gugus Tugas Maritim. Dalam melaksanakan perannya, Gugus Tugas Maritim PBB (EUROMARFOR) mengadopsi *standing operation procedures* dan *rules of engagement* NATO, karena PBB tidak mempunyai SOP dan ROE sendiri untuk operasi maritim.

Mencermati operasi yang dilakukan oleh EUROMARFOR di Lebanon, domain operasi perdamaian kini sudah mencapai wilayah maritim. Dan peran yang dilaksanakan oleh unsur maritim lebih banyak pada peran konstabulari. Sebab pada dasarnya konflik terjadi di daratan, sehingga peran kekuatan maritim lebih pada upaya konstabulari

Peran Angkatan Laut Dalam Operasi Perdamaian PBB Di Lebanon

untuk mencegah masuknya senjata atau material lainnya ke daratan.

Hal serupa juga dapat dilihat dari yang dilaksanakan oleh kekuatan multinasional di bawah payung PBB di Laut Adriatik ketika pecah konflik di bekas Republik Yugoslavia sekitar 15 tahun silam. Yang membedakannya dengan operasi di Lebanon adalah PBB tidak membentuk Gugus Tugas Maritim. Untuk melaksanakan blokade terhadap eks Republik Yugoslavia, PBB memberikan restunya kepada NATO sebagai pelaksana di lapangan. Saat itu pasukan perdamaian PBB hanya terdiri dari komponen darat saja.

4. Interoperability

Dengan makin meluasnya operasi perdamaian PBB, dapat diprediksi di masa depan peran Angkatan Laut akan terus meningkat. Pertanyaannya, pelajaran apa yang dapat ditarik oleh Indonesia yang dapat menjadi *lesson learned* bagi TNI Angkatan Laut guna berpartisipasi dalam operasi PBB di Lebanon? Operasi perdamaian telah mengalami evolusi dan tidak lagi bersandar pada Bab VI Piagam PBB, melainkan pada Bab VII yang melegitimasi penggunaan kekuatan.

Tiga prinsip dasar operasi perdamaian yaitu izin dari para pihak (*consent of the parties*), ketidakberpihakan (*impartiality*) dan tidak menggunakan kekuatan kecuali untuk bela diri dan mempertahankan mandat (*non-use of force except in self-defense and defense of the mandate*), terkesan tidak berlaku lagi. Karena dalam praktiknya, proses mendapatkan izin dari para pihak bisa dipaksakan. Begitu pula dengan ketidakberpihakan, yang mana dalam beberapa kasus yang menonjol seperti di Timor Timur, keberpihakan terhadap salah satu pihak yang bertikai sangat jelas dan gamblang.

Apalagi ketika menyentuh peng-

gunaan kekerasan, yang mana operasi perdamaian masa kini lebih permisif terhadap *use of force* sebagai alat pemaksa kepatuhan terhadap para pihak. Hal itu mencakup juga operasi perdamaian di laut, walaupun dalam kasus kontemporer di Lebanon belum pernah terjadi insiden serius antara Gugus Tugas Maritim dengan pihak-pihak lain. Dari sini unsur kapal perang TNI Angkatan Laut yang disebar ke Lebanon harus siap dengan *standing operating procedures* dan *rules of engagement* yang *robust*.

Sebagaimana umumnya operasi perdamaian PBB, Gugus Tugas Maritim merupakan kekuatan multinasional, sehingga setiap Angkatan Laut yang terlibat dituntut untuk mampu melaksanakan *interoperability*. Kata kuncinya adalah kesamaan *standing operating procedures*, bahkan mungkin juga *rules of engagement*.

Seperti telah ditulis sebelumnya, peran yang dilaksanakan oleh Angkatan Laut dalam operasi perdamaian lebih banyak pada peran konstabulari, misalnya melalui kegiatan VBSS. Keterampilan VBSS bukan suatu hal yang baru bagi TNI Angkatan Laut, karena sejak beberapa tahun lalu VBSS telah diadopsi dari Angkatan Laut Amerika Serikat lewat wadah latihan bersama seperti CARAT dan SEACAT.

Kembali ke aspek politik, dari kasus EUROMARFOR dapat dipetik pelajaran bahwa negara-negara Eropa telah mempersiapkan diri untuk melakukan operasi perdamaian maritim. Secara politik hal itu tidak aneh, karena sulit membayangkan Angkatan Laut Amerika Serikat akan melaksanakan operasi serupa di bawah bendera PBB. Sehingga belum ada kekuatan lain yang siap kecuali negara-negara Eropa yang notabene juga anggota NATO. Apabila ditarik ke dalam konteks Indonesia, dibutuhkan komitmen

politik dari pemerintah untuk melibatkan unsur-unsur kapal perang TNI Angkatan Laut dalam operasi perdamaian.

Pengiriman unsur kapal perang TNI Angkatan Laut ke Lebanon merupakan bukti bahwa pemerintah kini mempunyai komitmen politik untuk melibatkan TNI Angkatan Laut dalam operasi tersebut. Komitmen politik sudah pasti harus didukung oleh kesiapan operasional dari unsur-unsur kapal perang TNI Angkatan Laut sendiri. Masuknya beberapa alutsista baru untuk memperkuat armada TNI Angkatan Laut hingga beberapa tahun ke depan, secara tidak langsung merupakan modal untuk membangun kesiapan TNI Angkatan Laut. Sebab operasi perdamaian juga merupakan "etalase" bagi suatu negara untuk memamerkan kekuatan militernya kepada pihak lain.

Partisipasi unsur TNI Angkatan Laut dalam Gugus Tugas Maritim PBB di Lebanon secara tidak langsung juga akan menjadi tempat ujian bagi kemampuan proyeksi kekuatan. Proyeksi kekuatan, terlebih lagi ke wilayah perairan yang sangat jauh dari negara induk, memerlukan kesiapan operasional, personel dan logistik yang terencana dan memadai. Begitu pula dengan dukungan intelijen mengenai informasi tentang daerah operasi.

5. Penutup

Operasi perdamaian PBB telah mengalami evolusi sehingga membutuhkan suatu pemahaman nasional Indonesia yang komprehensif. Sebagai akibat dari evolusi itu, domain operasi perdamaian kini telah mencakup wilayah maritim. Partisipasi Indonesia dalam UNIFIL MTF melalui pengiriman unsur kapal perang TNI Angkatan Laut merupakan suatu langkah maju guna mewujudkan komitmen Indonesia terhadap keamanan maritim pada dunia internasional.

1. Pugh, Michael (et.all), *Maritime Security and Peacemaking: A Framework for United Nations Operations*. New York: Manchester University Press, 1994, hal.5
2. United Nations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. New York, 2008, hal.21
3. Findlay, Trevor, *The Use of Force in UN Peace Operations*. New York: SIPRI-Oxford University Press, 2002, hal.5
4. Ibid
5. United Nations, Op.cit 17-18
6. Pugh, Op.cit hal.5
7. Ibid, hal.14