

Politik dan Agenda Perdamaian PBB Dalam “Brahimi Report”

Tri Fitriani Puspitasari

Staf Balitbangda Provinsi Kalimantan Selatan

Abstract:

Department of Peace Keeping Operation handle the crisis of it's implementation in building peace. Especially after UN mission in Rwanda and Srebrenica, Bosnia-Herzegovina people think that UN Peace Operation is mostly failures in some of their operation. In this case, Lakhdar Brahimi the head of this panel gave this special issue to the United Nations elements including General Assembly, Security Council and all of UN members. Reformation of the UN strategies in holding the mission is completely explained by the Brahimi Report. Responsibility to protect agains civilians, and all of the implementation need more credible, intelligence, and also carefully to looking for the fact in the fields of conflict. Political needs was also bring the serious discussions in the implementation of the Brahimi Report.

Keywords: *Peacekeeping Operation, Brahimi Report, Responsibility to Protect*

Abstrak:

Permasalahan tentang sejauh mana efektifitas misi-misi perdamaian dari PBB kerap dipertanyakan oleh masyarakat awam terutama setelah misi perdamaian di Rwanda dan Srebrenica, Bosnia-Herzegovina dianggap gagal dalam mengembalikan perdamaian. Dalam kasus ini Lakhdar Brahim ketua panel dari Brahimi Report memberikan hasil investigasinya tersebut ke elemen penting dari PBB seperti Majelis Umum, Dewan Keamanan dan seluruh anggota PBB. Reformasi bagaimana misi perdamaian PBB dijalankan tertuang dalam laporan tersebut. Beberapa poin penting antara lain Responsibility to Protect, prinsip kredibilitas, kecerdasan serta kehati-hatian dalam menjalankan misi. Pengakomodasian kepentingan stakeholder yang terlibat juga merupakan elemen penting dalam keberhasilan misi.

Kata Kunci : *Operasi Perdamaian, Brahimi Report, Responsibility to Protect*

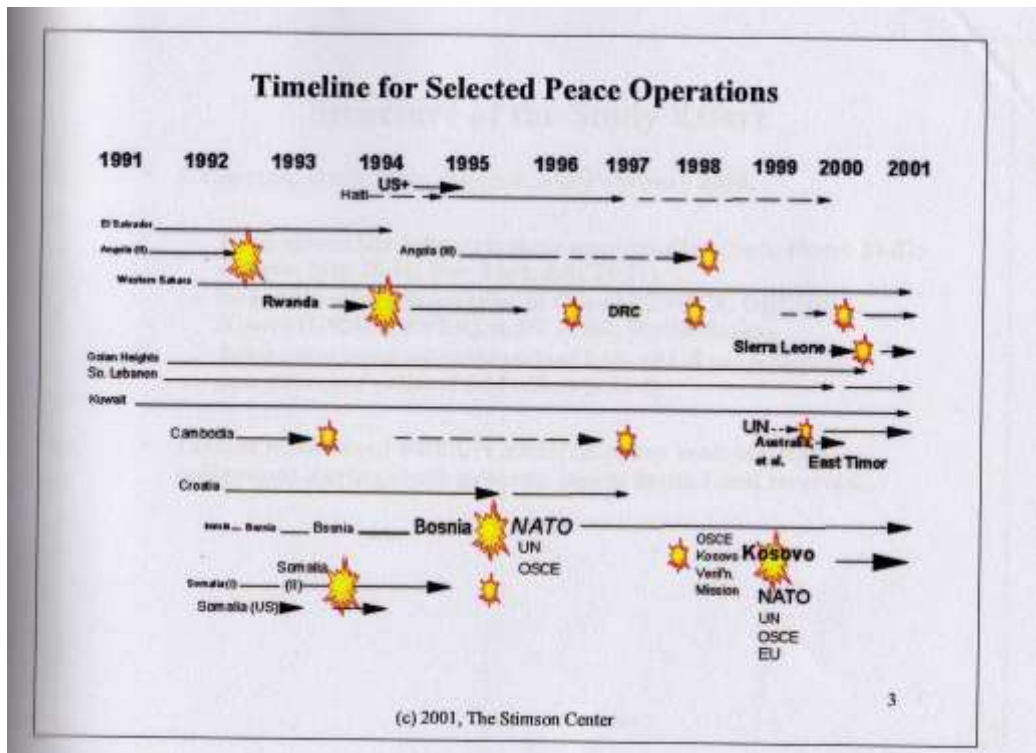
Ada dua pertanyaan mendasar tentang terbentuknya Brahimi Report yang akan dijelaskan pada tulisan ini, yakni: Apa yang melatarbelakangi terbentuknya Brahimi Report? Dan Sejauh mana Brahimi Report berpengaruh terhadap kinerja Department of Peacekeeping Operation? Yang menjadi pertanyaan utama pada bagian ini adalah: apa yang melatarbelakangi terbentuknya “Brahimi Report”? Brahimi Report sendiri dibentuk oleh karena operasi perdamaian PBB dan peacekeeping secara keseluruhan mengalami krisis. Pada tahun 1990 an PBB menjalankan serangkaian operasi perdamaian, termasuk operasi yang kompleks dengan elemen-elemen dari penyelenggara perdamaian (www.un.org/depts/dpko/dpko). Meskipun dalam kurun waktu pertengahan tahun 1990, operasi perdamaian PBB mengalami kesuksesan dan kegagalan, namun kegagalannya lebih sering diingat dibanding keuskessannya. Termasuk kegagalan pasukan penjaga perdamaian yang diturunkan pada konflik di Rwanda dan kegagalan pasukan penjaga perdamaian pada genosida di Srebrenica, Bosnia pada tahun 1995, dengan menukar 11 tawanan Serbia dengan 5000 pengungsi Muslim Bosnia. Akibat adanya kegagalan luar biasa yang selalu diingat oleh dunia ini, PBB menghentikan penggunaan militer gratis dalam setiap operasi yang akan diselenggarakan di daerah konflik berikutnya. Negara anggota menyumbangkan dananya bagi lebih dari 130 personil militer kepada Department of Peacekeeping Operations (DPKO) dengan rencana penyelenggaraan perdamaian yang lebih baik.

Operasi perdamaian pada masa setelah berakhirnya Perang Dunia II mengalami tantangan berupa seringnya kegagalan yang dilakukan oleh operasi perdamaian itu sendiri dalam menciptakan perdamaian. Sekretaris jendral PBB Kofi Annan mempertanyakan kepada staff ahli panel PBB untuk menjelaskan secara rinci dan terus terang apa yang menjadi kekurangan bagi sistem di PBB dan membuat rekomendasi yang cukup realistis untuk membuat sebuah perubahan di dalam tubuh PBB sendiri. Lalu kemudian Lakhdar Brahimi selaku pimpinan panel pada sidang PBB Agustus 2000 mengajukan laporan panel operasi perdamaian PBB (Report of The Panel of United Nations Peace Operation) yang memberikan kritik yang mendalam pada penyelenggaraan operasi perdamaian PBB. Lakhdar Brahimi menyatakan bahwa hanya dengan membuat sedikit perubahan dalam setiap penyelenggaraan operasi perdamaian maka hanya akan ada sedikit kemungkinan-kemungkinan kegagalan yang ditemukan dalam setiap operasi perdamaian PBB. Dan melalui pembentukan Brahimi Report, panel menyepakati bahwa operasi perdamaian akan siap menghadapi tantangan pada abad 21.

Dimulai pada munculnya tragedi 11 September, arah pelaksanaan operasi perdamaian harus dikembalikan pada agenda menciptakan perdamaian. Agenda perdamaian ini kemudian dipacu oleh pertempuran antara Iraq dan Washington yang dengan sengaja memamerkan dan menggunakan kekerasan. Lalu sesudahnya PBB mengirimkan pasukan pencari fakta ke Iraq guna membantu menyelesaikan persoalan keamanan dunia setelah tragedi 11 September (Report of the Panel on United Nations Peace

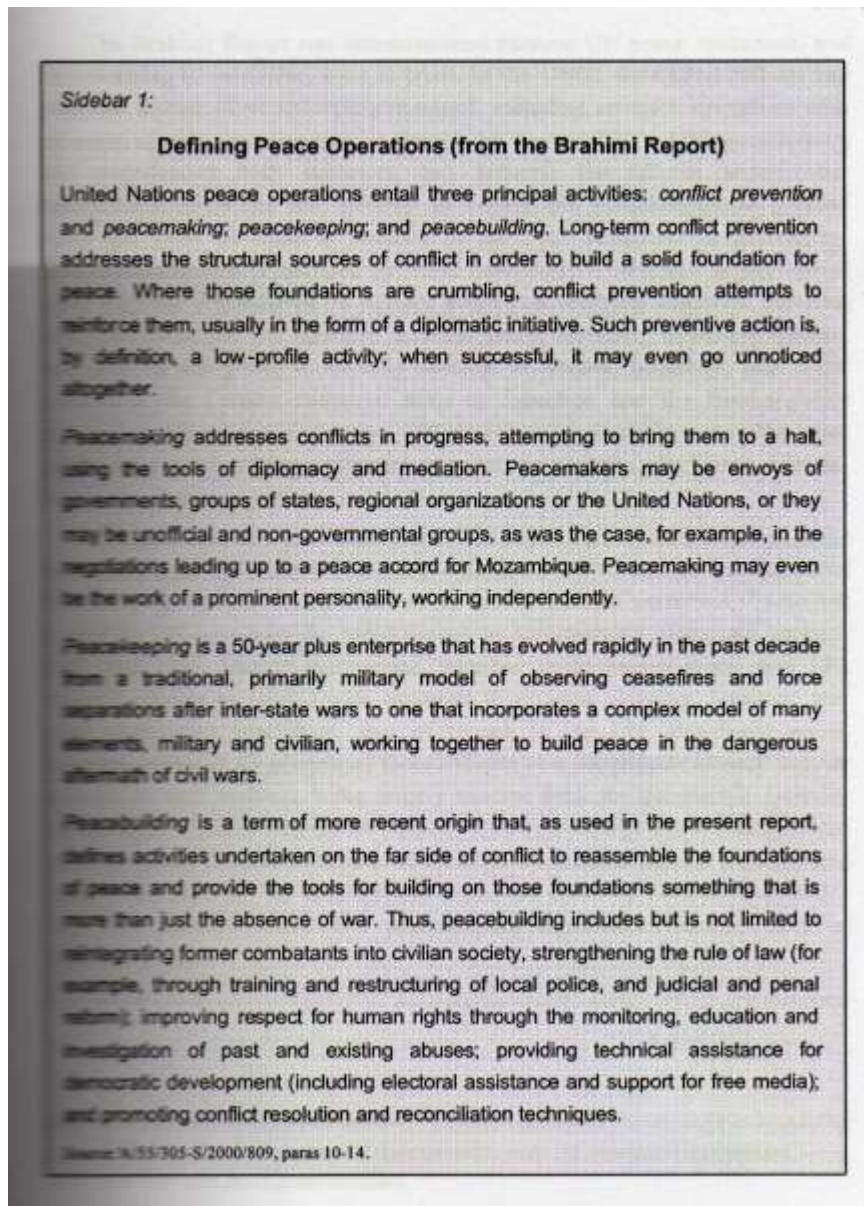
Operations: 2000). Selama kurun waktu tahun 2003, PBB sudah menjalankan 13 operasi perdamaian dan 12 operasi pembangunan perdamaian dan misi-misi politik di daerah-daerah pasca konflik. Untuk operasi perdamaian sendiri lebih dari 30 negara berkontribusi dengan mengirimkan 40.000 personel polisi dan militer. Berikut adalah misi perdamaian PBB yang beberapa diantaranya pasukan penjaga perdamaian juag terlibat konflik bersenjata dengan militan setempat.

Gambar 1



Secara umum, PBB telah membuat dan menjelaskan peningkatan yang nyata dalam mengimplementasikan sebagian besar rekomendasi yang diberikan pada Panel UN Peace Operation. laporan-laporan Panel UN Peace Operations lebih konkrit dan rekomendasi yang bersifat operasional sehingga penerapannya dalam birokrasi PBB menjadi lebih terlihat. Beberapa rekomendasi panel UN Peace Operation (Brahimi Report) adalah doktrin dan strategi, kapasitas operasional (*Peace Operations*), penempatan pasukan yang efektif dan cepat (*Rapid and effective Deployment*). Agenda perdamaian yang diusung oleh Brahimi Report dijelaskan dalam kolom berikut.

Gambar 2



Brahimi Report

Panel yang bekerja pada mekanisme perbaikan di PBB, bekerja dengan jadwal yang sangat ketat. Panel bekerja dengan cepat untuk memikirkan kembali dan mengalaminya sebagai sebuah subjek. Meskipun kinerja operasi perdamaian bekerja pada sistem prevention, peacekeeping dan peacebuilding, panel sepakat bahwa peacekeeping adalah sebuah agenda yang membutuhkan konsentrasid ana lebih besar dan dilihat sebagai aspek yang paling utama dalam operasi perdamaian. Panel fokus kepada area-area kunci dalam peacekeeping. Termasuk didalamnya mandat yang jelas, dan komunikasi yang terjalin antara pejabat PBB, negara dan staff yang bekerja pada

bidang: perencanaan, logistik, pimpinan dari misi perdamaian, penempatan pasukan yang tepat dan mampu bertindak cepat, polisi dan anggota sipildan isu tentang Hak azasi manusia dan hukum internasional. Laporan panel akan dikirm kepada *general assembly*, Dewan Keamanan, dan kepala-kepala negara oleh sekretaris jenderal pada 21 agustus 2001.

Tanggapan Atas Laporan

Pada resolusi yang terkahir, Dewan keamanan menyetujui laporan-laporan dan rekomendasi yang diberikan oleh panel bagi karakter dan isi dari mandat untuk dioperasikan segera setelah berkonsultasi dengan pasukan yang disumbangkan oleh negara anggota PBB. Secretaris PBB akan mengumpulkan informasi dan analisis untuk mengintegrasikan rencana dan membutuhkan tindakan cepat dan membuat sebuah keputusan (Resolusi Dewan Keamanan PBB 1318,7 September 2000 dan Resolusi Dewan Keamanan PBB 1327,13 November 2000). Dalam millenium summit, majelis umum mengumumkan bahwa pada tanggal 18 September 2000 adalah merupakan titik awal bagi berlakunya Brahimi Report (Majelis Umum PBB dalam *United Nations Millenium Declaration, A/RES/55/2*, 18 September 2000). Dari sekian banyak negara anggota PBB yang menghadiri Millenium summit, negara berkembang adalah merupakan pihak yang paling antusias menyambut datangnya Brahimi Report. Brahimi Report akan menjadi momentum bagi lahirnya operasi perdamaian yang sehat sehingga negara tidak dapat bersembunyi lagi dibalik kedaulatan ketika menyiksa warga negaranya.

Kontribusi Brahimi Report

Kebutuhan akan Tindakan Preventif dan Strategi Pembangunan Perdamaian

Sekretaris jenderal bersama-sama dengan Dewan keamanan PBB menginginkan adanya efektifitas dari misi pencari fakta di wilayah dimana terjadinya ketegangan. Meski cara dan pendanaanya beragam, namun Sekretaris Jenderal PBB menginstruksikan kepada bagian *Executive Comittee on Peace and Security (ECPS)* untuk mengemas strategi UN Peacebuilding yang lebih baik dan terintegrasi. Hasilnya adalah pada Peacebuilding 2001, rencana pembangunan perdamaian (*Plan of Action*) menampilkan garis besar strategi secara umum, meski demikian PBB harus mempromosikan dan membutuhkan landasan dalam pembentukan strategi peacebuilding yang lebih baik.

Kebutuhan akan “ UN Peacebuilding Strategy”

Gambar 3

Table 2: UN Special Political Missions

General Assembly-mandated Missions	
Central American Peace Process	
United Nations Verification Mission in Guatemala	
Special Envoy to Myanmar	
Security Council-mandated Missions	
United Nations Office in Somalia	Panel of Experts on Liberia
Panel of Experts on Somalia	United Nations Office in Burundi
Counter-Terrorism Committee established pursuant to Security Council resolution 1373	Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Dem. Rep. of Congo
Special Envoy of the Secretary-General in Africa	United Nations Peacebuilding Support Office in the Central African Republic
United Nations Office in West Africa	United Nations Political Office in Bougainville
United Nations Peacebuilding Support Office in Guinea-Bissau	United Nations Peacebuilding Support Office in Liberia
Special Adviser of the Secretary-General on Cyprus	Personal Representative of the Secretary-General for Southern Lebanon
Office of the Special Representative for the Great Lakes Region	United Nations Tajikistan Office of Peacebuilding
Monitoring Mechanism on Sanctions against UNITA	Special Adviser to the Secretary-General for Special Assignments in Africa
Monitoring Group on Afghanistan	

Source: UN GA, *Estimates in respect of matters of which the Security Council is*

Dari gambar 3 kita dapat melihat bahwa dibutuhkan adanya strategi bagi setiap operasi perdamaian yang akan dijalankan di suatu negara. Misi politik adalah merupakan salah satu agenda dari Brahimi Report. Dalam setiap pelaksanaan operasi perdamaian, dibutuhkan adanya rancangan konseptual sebelum akhir 2001.

Kebutuhan akan Mandat yang Jelas, Dapat Dipercaya dengan Tingkat Keberhasilan Yang Tinggi

Dalam hal ini Brahimi Report mendorong Dewan keamanan untuk berdialog dan berkonsultasi dengan tentara yang akan dikirim ke daerah konflik sebelum pasukan perdamaian di terjunkan ke lapangan, ada pertimbangan terhadap perubahan-perubahan kondisi yang harus diambil tindakan cepat ketika perubahan kondisi tersebut membahayakan pasukan perdamaian di lapangan. Ketika kondisi berubah, Dewan Keamanan akan mengubah mandat sesuai dengan rekomendasi yang diberikan oleh konsultan panel pasukan perdamaian.

Dewan Keamanan juga berjanji bahwa rangkaian dari pernyataan-pernyataan, laporan-laporan, dan resolusi akan dicapai dalam kurun waktu 18 bulan. Untuk secara lebih luas meningkatkan konsultasi dengan pasukan dan kontribusinya terhadap proses pembuatan draft dari mandat dan membuat perubahan-perubahan materi bagi kondisi-kondisi yang membahayakan pasukan. Komunikasi dan keterkaitan antara kontribusi dari pasukan, sekretariat, dan dewan keamanan telah tercantum dalam implementasi dari Panel Brahimi.

Syarat-syarat bagi Operasi Perdamaian yang Efektif di Tengah Kondisi yang Kompleks

Panel dapat menerima syarat-syarat bagi operasi perdamaian yang efektif ditengah kondisi yang tidak menentu ketika pasukan penjaga perdamaian harus menggunakan senjata untuk menjaga stabilitas keamanan dimana operasi perdamaian dilaksanakan berikutnya. Operasi perdamaian harus memiliki format yang sehat, dalam artian ketika pasukan perdamaian sedang berada dalam ancaman, dan ketidak stabilan keamanan, maka pasukan perdamaian berhak menggunakan senjata untuk melindungi dirinya dari serangan masyarakat sipil di daerah operasi.

Dalam Brahimi Report mencatat a selama kurun waktu antara Mei sampai Juni 2000, pasukan penjaga perdamaian disandera di sierra Leone dimana krisis terdebut menjadi sebuah peristiwa yang sangat bersejarah bagi sejarah buruk PBB. Tentara harus melakukan tugas-tugasnya secara profesional tanpa terlibat kontak senjata langsung yang terjadi semakin besar dengan tentara sipil di daerah konflik. Secara umum, komisi berpendapat bahwa penggunaan kekerasan/ senjata dalam waktu yang lama di daerah konflik akan menimbulkan kerugian baik materi maupun waktu yang harus di tepati oleh pasukan penjaga perdamaian yang memiliki tujuan awal untuk menjaga perdamaian (*the lingering forces of war and violence*).

Gambar 4

Table 3: UN Peacekeeping Operations, 30 September 2003

Acronym	Location	Date Begun	Chapter VII	Troops	Military Observers or Liaison Officers	Civilian Police	International Civilian Staff * (with Field Service)
UNTSO	Middle East	5/48		—	154	—	112
UNMOGIP	India & Pakistan	1/49		—	45	—	22
UNFICYP	Cyprus	3/64		1,351	—	35	44
UNDOF	Golan Heights	6/74		1,043	—	—	37
UNIFIL	Lebanon	3/78		1,983	—	—	118
MINURSO	Western Sahara	4/91		27	195	16	159
UNIKOM**	Iraq & Kuwait	4/91	✓	1	4	—	38
UNOMIG	Georgia	8/93		1	121	—	101
UNMIK	Kosovo (Serbia)	6/99	✓	—	37	3,657	1005
UNMEE	Ethiopia & Eritrea	7/99		3,855	213	—	238
UNMISSET	Timor Leste	10/99	✓	3,359	96	496	438
UNAMSIL	Sierra Leone	10/99	✓	12,075	256	126	326
MONUC	DR Congo	11/99	✓	8,445	551	102	606
MINUCI	Cote d'Ivoire	5/03		—	32	—	38
Total				32,140	1,704	4,432	3,282
Complex Political Missions Managed by DPKO							
UNAMA	Afghanistan	3/02			8	1	337
UNAMI	Iraq	8/03					<150

Sources: UN DPKO website, www.un.org/Depts/dpko/ (for UNMIK: www.un.org/peace/bnote010101.pdf); A/57/7/Add.17, 27 November

Dalam panel ini juga dikatakan bahwa PBB harus menciptakan operasi perdamaian yang sehat (*robust operation*), anggota tetap PBB kemudian melihat kampanye bom atas Serbia pada tahun 1999 dan Sekretaris Jenderal PBB berpendapat bahwa kedaulatan bukanlah menjadi alasan bagi pembunuhan dan tindak kekerasan kepada warga sipil dengan tanpa ampun. *UN Peacekeeping Doctrine* menjadi sebuah pegangan bagi pasukan penjaga perdamaian untuk tidak melakukan penyerangan berlebihan kepada rakyat sipil.

Mandat yang diberikan harus realistis dan jelas bahwa adanya batasan antara penggunaan senjata dalam rangka membela diri tidak menjadi alasan para pasukan penjaga perdamaian untuk melakukan penyerangan terhadap rakyat sipil.

Membangun Kembali Departement Of Peacekeeping Operations

Tantangan terbesar bagi Brahimi Report dalam hal ini adalah meningkatkan dan menyesuaikan secara luas seluruh bagian dari staff operasi perdamaian. Disini terlihat adanya kepentingan Amerika dalam menyiasati program yang akan dilaksanakan oleh *Department of Peacekeeping Operation* dengan menyatakan bahwa akan lebih baik jika bebrapa orang yang memabntu terlaksananya operasi perdamaian dengan tujuan untuk menyusutkan proporsi. Panel merekomendasikan peningkatan substansial dalam kepemimpinan di PBB untuk mendukung operasi perdamaian.

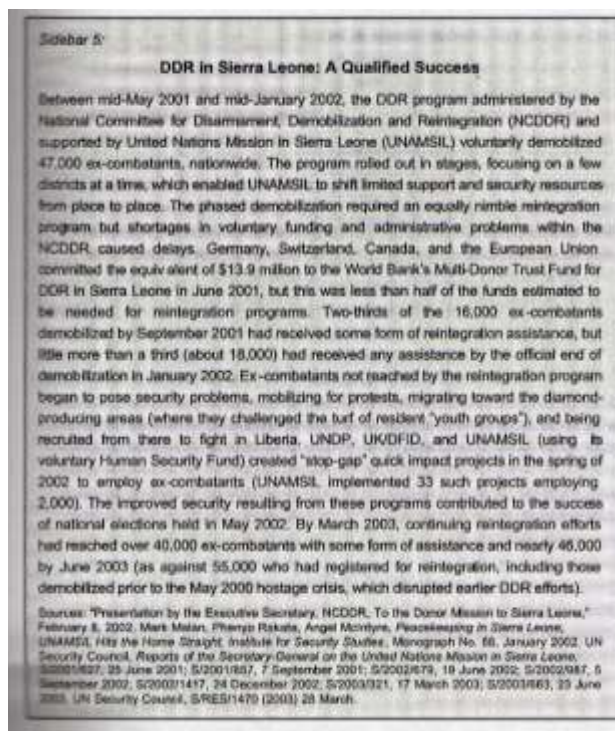
1. the office of operations

DPKO'S office operation bertugas didalam kantor sebagai manajer dari misi utama ketika operasi sudah dilaksanakan. Ketika terbentuknya Brahimi Report, pegawai pada bagian ini hanya terdiri dari 19 orang dan bekerja dalam 15 operasi tanpa bantuan cadangan pegawai. Dengan ditambahkannya 17 pos baru dalam regional divisi ini, sangat efektif untuk mendukung pegawai yang lain secara bersamaan. Terutama dalam hal perubahan manajemen DPKO setelah Brahimi Report.

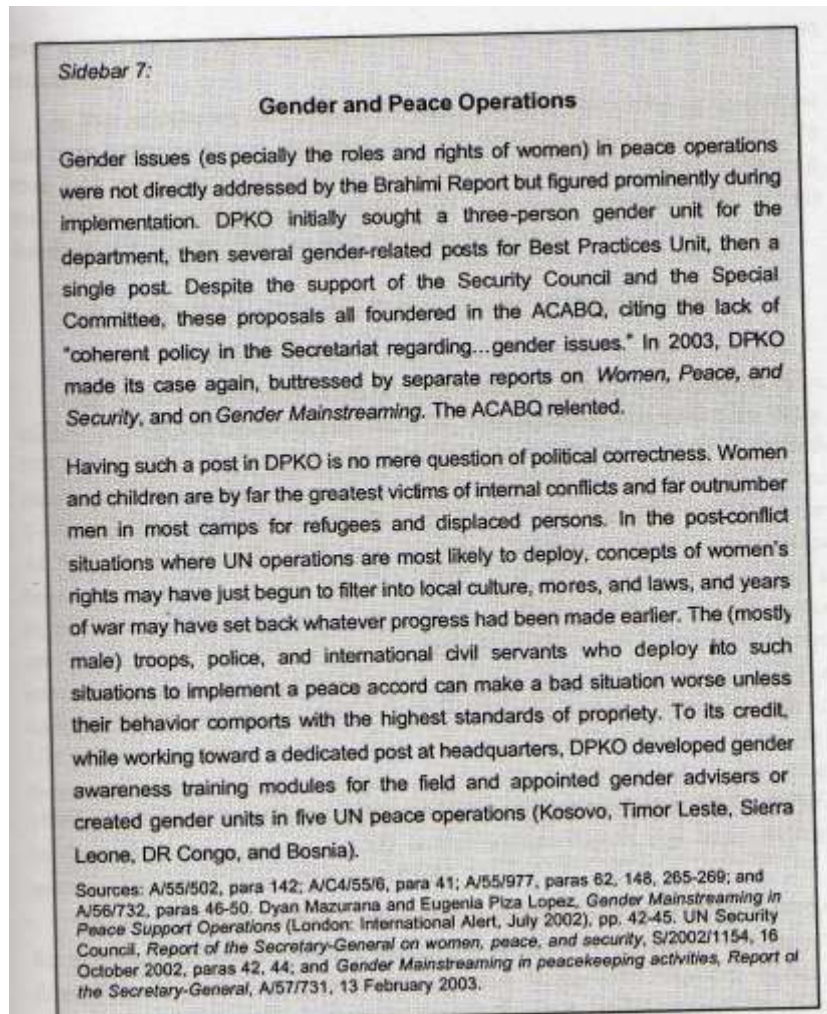
2. the office of mission support

OMS terdiri dari divisi yang mensupport administratif dan mensupport divisi logistik. Petunjuk dari adanya pergantian bagi *Field Administration and Logistic Division (FALD)* sudah tercantum dalam Brahimi Report. Panel juga merekomendasikan pemanfaatan yang lebih efektif bagi *UN officer for Project Service (UNOPS)*.

Dalam gambar 5 dan 6 kita melihat adanya aksi nyata yang dibuat dalam mengimplementasikan draft yang disusun oleh panel Brahimi Report. Dalam hal ini operasi di Sierra Leone dapat dikatakan berhasil dengan DDR (*Demobilization, Disarmament, and Reintegration*) yang cukup efektif dilakuka demi tercapainya sebuah operasi yang sehat dan tidak memakan banyak korban warga sipil. Selain itu, dalam gambar 6 kita melihat bahwa Brahimi Report juga mencakup tentang pentingnya peran gender dalam setiap operasi perdamaian yang dilakukan dalam rangka menciptakan positive peace. Karena peran serta perempuan dalam proses perdamaian sangat di perlukan. Isi dari penjabaran gender dalam operasi perdamaian dapat kita lihat di dalam kolom gambar 6, yang menjelaskan secara rinci peran-peran gender dalam peacekeeping dan peacebuilding di daerah konflik.



Gambar 6



Kesimpulan

Brahimi Report adalah sebuah momentum bagi Departement of Peacekeeping Operation dalam memperbaiki citra buruk yang melekat mana kala operasi perdamaian yang dilakukan sebelum dikeluarkannya Brahimi Report membawa persoalan baru bagi dunia internasional. Besarnya dana yang harus dikeluarkan membuat DPKO harus mengubah ulang struktur organisasi di dalam PBB menjadi lebih baik dari sebelumnya. Reformasi dalam tubuh Dewan Keamanan PBB juga sebenarnya mutlak diperlukan untuk membuktikan secara nyata apa sebenarnya penyebab dari seringnya kegagalan yang dihadapi oleh DPKO. Meski membutuhkan kerja yang cukup keras dalam implementasi dilapangan, namun operasi perdamaian di bawah panel Brahimi Report menunjukkan perubahan yang cukup signifikan termasuk tarik ulur kepentingan dalam anggota tetap yang masih memiliki kepentingan dengan dibentuknya panel Brahimi Report ini.

Daftar Pustaka:

- Durch, William J, Victoria K. Holt, Caroline R. Earle, Moira K. Shanahan (2003), *The Brahimi Report and The Future of UN Peace Operations*, (Washington DC: The Henry L. Stimson Center)
- (2001), *UN Peace Operation and The “Brahimi Report”*, (Washington DC: The Henry L. Stimson Center)
- <http://www.globalpolicy.org/security-council/peacekeeping/peacekeeping-reform/40960-the-brahimi-report-and-other-un-documents.html>
- <http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/res1327.pdf>
- <http://www.wilpf.int.ch/publications/brahimireport.htm>
- <http://en.wikipedia.org/wiki/Peacekeeping>
- <http://www.usip.org/files/resources/sr66.pdf>
- http://www.globalsolutions.org/issues/summary_brahimi_report
- <http://www.usip.org/files/resources/sr66.pdf>
- <http://www.peacebuild.ca/work-groups-peace-operations-e-10yearsafterbrahimi.php>
- <http://www.odihpn.org/report.asp?id=2286>
- <http://www.peacebuild.ca/work-groups-peace-operations-e-10yearsafterbrahimi.php>
- <http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2000/ga1769.html>