

**EFEKTIVITAS UNITED NATIONS MISSIONS ORGANIZATION IN THE
DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO (MONUC) DALAM KONFLIK DI
REPUBLIK DEMOKRASI KONGO**

Oleh:
Abdul Latif¹
Ahmad Jamaan²

Email and Phone: abd.latif91@gmail.com / +628 5271 777 42

Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Riau
Kampus Bina Widya km. 12,5 Simpang Baru-Pekanbaru 28293
Telp. (0761) 63277, 23430

Abstract

This research describes effectiveness of MONUC while maintained their missions as peacekeeper in Democratic Republic of the Congo. It examines the missions that MONUC did during 1999 until 2010. MONUC is a peacekeeping mission authorized by United Nations Security Council. Its initial aims were to watch the implementation of Lusaka Ceasefire Agreement, ceasefire agreement of Congo War II. Later, its aims were expanded due to the complexity of conflicts in Democratic Republic of the Congo until June 2010. Its capability also changed from the traditional peacekeeper based on Chapter VI UN Charter became more robust mission, adopted from Chapter VII UN Charter. However, the presence of MONUC in Democratic Republic Congo was unable to prevent to massive victims of the sporadic conflicts. Mass murder, rape, looting, and other human right abusive acts, occurred in the country left MONUC had nothing much to do. This research is a qualitative research. It uses the library research method with that collecting secondary data from books, journals, and internet. It uses international organization theory and organization effectiveness to explain MONUC during working its mandates. The result of this research shows MONUC was ineffective on its missions. It failed to protect the civilians as protection is its ultimate goal in the country.

Keyword: Democratic Republic of the Congo, effectiveness, MONUC, peacekeeping, rebellion

Pendahuluan

Pasukan Perdamaian PBB, atau yang dikenal sebagai pasukan *peacekeeping*, merupakan suatu pasukan yang berada di bawah komando Dewan Keamanan PBB melalui *Department of Peacekeeping Operations*. Pasukan perdamaian ini dikirim oleh Dewan Keamanan PBB dengan

¹ Mahasiswa Jurusan Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau Angkatan 2009.

² Dosen Jurusan Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau.

tugas secara umum untuk menjaga dan mengawasi proses perdamaian di negara-negara anggota PBB. Pasukan ini bertugas di negara atau wilayah yang dituju berdasarkan dengan mandat-mandat yang diberikan oleh Dewan Keamanan PBB.³

Kedatangan MONUC ke Republik Demokrasi Kongo pada awalnya hanya mengawasi proses perdamaian. Pasukan tersebut pada awal penugasannya hanya beranggotakan 80 orang perwakilan PBB yang melakukan mediasi terhadap pihak yang menandatangani Perjanjian Lusaka.⁴ Namun karena di negara tersebut ternyata masih belum sepenuhnya dalam kondisi damai, maka Dewan Keamanan meningkatkan peran MONUC di negara itu. MONUC mengalami pengembangan dalam hal jumlah pasukan hingga mencapai sedikitnya 20.586 pasukan bersenjata pada 2010⁵. Setelah beberapa kali mengalami penambahan mandat, perlindungan terhadap sipil ini menjadi prioritas utama dari MONUC.

Keefektifan MONUC dapat dikaji menggunakan teori efektivitas organisasi internasional karena MONUC itu sendiri dapat digolongkan sebagai organisasi internasional. Organisasi internasional memiliki tiga peran utama yakni sebagai instrumen, arena dan sebagai aktor.⁶ Sedangkan Amitav Etzioni mengemukakan dalam tulisan Mayang Sari bahwa yang berjudul “efektivitas organisasi dapat dinyatakan sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam usaha untuk mencapai tujuan atau sasaran.”⁷ Organisasi internasional dapat diteliti keefektifannya berdasarkan variabel-variabel yang ada pada organisasi tersebut. Menurut Frank Biermann dan Steffen Bauer⁸, keefektifan dari organisasi internasional dapat dibagi menjadi beberapa titik pandang analitis yang membedakan variabel struktural yang terkait dengan desain organisasi internasional tersebut, antara lain kompetensi formal, keterikatan dengan reim internasional, kesesuaian dengan masalah, sumberdaya yang dimiliki, dan keterlibatan pemangku kepentingan.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif-analitis. Metode ini digunakan untuk memberikan gambaran mengenai fakta yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Teknik pengumpulan data penelitian dilakukan melalui studi kepustakaan dan literatur atau *library research* dalam hal ini pengumpulan data dilakukan melalui media cetak maupun media elektronik. Data-data dalam hal ini berasal dari data primer berupa jurnal penelitian serta data sekunder berupa buku, media cetak atau elektronik, dan dokumen resmi. Selain itu data penelitian juga diperoleh melalui *browsing* internet yang meliputi situs-situs resmi, seperti; situs resmi pemerintah, universitas atau lembaga survey

Sejarah Konflik di Republik Demokrasi Kongo

Republik Demokrasi Kongo memiliki sejarah konflik yang cukup panjang. Sejak awal kemerdekaan, telah terjadi perseteruan kepentingan yang sering berujung kepada pertumpahan darah. Selain itu, wilayah negara tersebut yang kaya akan sumber daya alam membuat banyak

³ *Department of Peacekeeping Operations*. Diakses di <https://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/> pada 30 Desember 2013.

⁴ UN Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Preliminary Deployment in the Democratic Republic of the Congo*, S/1999/790, 15 July 1999.

⁵ *MONUC Facts and Figures*. Diakses di <https://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/monuc/facts.shtml> pada 2 Januari 2014

⁶ Clive Archer, *International Organizations*, 3rd Edition, New York: Routledge, 2001, hal 68-79

⁷ Amitav Etzioni, 1982, *Organisasi-Organisasi Modern*, dalam Mayang Sari, “Ketidakefektifan *United Nations Human Rights Council* (UNHRC). Studi Kasus: Pelanggaran HAM di Tibet (2008-2009)”, Skripsi S-1 Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Pekanbaru: Universitas Riau, 2011, hlm. 12-13.

⁸ Frank Biermann & Steffen Bauer, *Assessing the Effectiveness of Intergovernmental Organization in International Environmental Politics*. Hlm. 189-193, diakses di <http://glogov.net/images/doc/BiermannReplaceWP15.pdf> pada 19 Februari 2013

pihak luar ingin menguasainya. Pengelolaan yang buruk atas negara itu juga memperparah kondisi negara tersebut

Republik Demokrasi Kongo merupakan salah satu negara bekas jajahan bangsa Eropa yang tetap mengalami kekacauan meskipun telah memperoleh kemerdekaan. Negara itu memperoleh kemerdekaan setelah Belgia memberikan dan mengakui kedaulatan kepada perwakilan dari negara Kongo di Belgia. Perwakilan Kongo yang hadir di Belgia yakni Joseph Kasavubu yang diangkat menjadi presiden dan Patrice Lumumba yang menjabat sebagai perdana menteri.

Pada 30 Juni 1960, di Leopoldville⁹ dilangsungkan upacara kemerdekaan Kongo yang juga dihadiri oleh Raja Belgia pada saat itu, Raja Baudoin. Pada kesempatan itu Lumumba menyampaikan pidato membangkitkan rasa nasionalisme Kongo. Ia bahkan secara eksplisit menyatakan bahwa kesengsaraan masyarakat Kongo merupakan akibat dari kolonialisme Belgia,¹⁰ Pidato tersebut menjadi tanda bagi Belgia bahwa Lumumba sangat membenci keberadaan Belgia di neganya. Belgia menganggap pidato yang disampaikan Lumumba sebagai penghinaan yang sengaja dilontarkan kepada Belgia di hadapan dunia.

Pasca kemerdekaan, terjadi perebutan kekuasaan pada pemerintahan Republik Demokrasi Kongo. Perbedaan pendapat sering terjadi antara Kasavubu dan Lumumba. Kasavubu yang bersifat lebih kooperatif dengan Belgia sering berbeda pendapat dengan Lumumba yang sangat nasionalis. Lumumba juga sangat tidak menyukai pejabat-pejabat pemerintah yang berasal dari Belgia. Oleh sebab itu Lumumba dengan kekuasaan yang dimilikinya mengganti pejabat dari Belgia dengan orang asli Kongo. Salah satu yang diangkat oleh Lumumba yakni Joseph Desire Mobutu sebagai Panglima Perang Republik Demokrasi Kongo.

Selain elit politik Pemerintah Republik Demokrasi Kongo yang berjalan tidak harmonis, juga terjadi kekacauan di sektor militer. Banyak para tentara yang ikut berjuang memperoleh kemerdekaan Kongo merasa kecewa terhadap pemerintah, karena permasalahan gaji dan sistem kenaikan pangkat. Apa yang mereka harapkan atas pemerintah yang baru ini tidak terbukti. Hal ini terjadi karena pemerintah masih berada di bawah kontrol Belgia. Sebuah pertemuan di Leopoldville memprotes tentang kedudukan Belgia dan menginginkan afrikanisasi sistem militer di negara tersebut.

Pada 11 Juli 1960, Moise Tshombe mengambil kesempatan pada saat kondisi Negara Kongo sedang kacau untuk mengumumkan pemisahan Provinsi Katanga. Tshombe pada saat itu juga didukung oleh Belgia dengan tujuan dapat membantu memperoleh kemerdekaan Katanga. Di lain sisi, untuk mengamankan kepentingannya, pasukan Belgia mengusir tentara Kongo dari provinsi tersebut. Secara tidak langsung, tidakan Belgia ini mengakui kemerdekaan Provinsi Katanga. Negara menjadi lepas kendali. Kekacaun dan keributan bermunculan di kota-kota besar. Militer yang sebelumnya merupakan kelompok yang bisa diandalkan menjadi kelompok yang liar dan berbahaya. Katanga bahkan mengancam akan merobek persatuan Kongo jika tidak menarik pasukannya dari wilayahnya.

Kekacauan di Pemerintahan Kongo menjadi semakin kacau dengan adanya intervensi Belgia. Lumumba menyalahkan Belgia dan menyatakan mereka dalang atas kekacauan ini. Ia juga memutuskan hubungan diplomatik dengan Belgia. Lumumba meminta PBB untuk membantunya menghadapi apa yang disebutnya sebagai Agresi Belgia. Merespon permintaan Lumumba, berdasarkan resolusi 1430, 14 Juli 1960, Dewan Keamanan PBB membentuk *United*

⁹ Pada 1971 Mobutu mengganti nama Leopoldville menjadi Kinshasha

¹⁰ *United Nations Missions in the Congo (ONUC)*, diakses di http://www.polity.co.uk/up2/casestudy/onuc_case_study pada 18 Desember 2012

Nations Mission in the Congo (ONUC) dan mengirimkan total 19.828 pasukan ke Kongo.¹¹ Lumumba bahkan akan meminta bantuan ke Uni Soviet jika Belgia tidak segera meninggalkan Beberapa waktu kemudian Belgia mulai menarik pasukannya, namun Tshombe menginginkan mereka untuk tetap tinggal di Katanga untuk alasan keamanan.

Kekacauan yang terjadi pada elit politik Republik Demokrasi Kongo membuat Kolonel Joseph Mobutu melakukan tindakan yang ekstrim. Pada 14 September 1960, Mobutu atas nama angkatan darat mengambil alih kekuasaan. Ia menyatakan penetralan Kasavubu, Lumumba, dan politisi lainnya dan memanggil pulang semua yang mengikuti latihan di luar negeri untuk membantunya mengelola Kongo dan kembali menjalin kerjasama dengan PBB. Mobutu berjanji akan memperbaiki kondisi negara dengan cara militer dan mengembalikan Kasavubu ke kursi presiden. Namun pada 1965, Mobutu mulai melakukan kudeta untuk merebut pemerintahan.

Pada 1971, Mobutu berhasil menguasai seluruh Republik Demokrasi Kongo hingga ke seluruh pedalaman. Ia kemudian mengganti nama Kongo menjadi lebih Afrika, yakni menjadi Republik Zaire. Ia juga merubah beberapa nama kota, seperti Leopoldville menjadi Kinshasha, mengubah nama-nama jalan dan mereformasi sistem pemerintahan yang ada. Pada bulan 1972 ia mengubah namanya dari Joseph Desire Mobutu menjadi Mobutu Sese Seko Koko Ngbendu Wa Za Banga.¹²

Mobutu berkuasa selama 32 tahun dan memimpin Zaire secara sangat otoriter. Ia hanya memperbolehkan satu partai dalam pemerintahan dan selalu menekan lawan-lawan politiknya. Ia juga mengeruk kekayaan negara hanya untuk kepentingan diri dan keluarganya saja. Pada tahun 1984 kekayaannya dtaksir sekitar 4 miliar USD yang disimpannya di Swiss.¹³ Oleh sebab itu Zaire mengalami inflasi yang tinggi hingga 6000% per tahun. Mobutu juga menyuap angkatan bersenjata agar tidak memberontak kepadanya.

Gelombang pemberontakan akhirnya muncul terhadap pemerintahan Mobutu pada 1996. Salah satu kelompok anti-Mobutu ini yang dipimpin oleh Laurent Monsengwo dan Etienne Thisekedi, lawan politiknya yang sempat dijebloskan ke penjara. Kekacauan ini mulai membuat kesehatan Mobutu terganggu. Pada saat kondisi terpuruk yang dialami oleh Zaire, pemberontak yang dibantu Rwanda mencoba menguasai timur Zaire. Masa ini dikenal dengan Perang Kongo I. Salah satu penyebab serangan yang dilancarkan oleh Tutsi adalah karena Mobutu pernah memberikan bantuan kepada Hutu yang melakukan genosida di Rwanda tahun 1994. Dan juga karena Mobutu tidak memperlakukan pengungsi Tutsi dengan baik saat mereka melarikan diri dari Rwanda.¹⁴

Pada 16 Mei 1997, pasukan pemberontak bersatu di bawah pimpinan Laurent Desire Kabila. Mereka berhasil merebut Kinshasha menggulingkan rezim Mobutu yang telah berkuasa selama 32 tahun. Pada saat itu Laurent Kabila mendeklarasikan diri sebagai presiden dan mengubah nama Zaire kembali menjadi Republik Demokrasi Kongo.

Berakhirnya Perang Kongo I setelah Laurent Kabila mendeklarasikan dirinya sebagai Presiden Republik Demokrasi Kongo ternyata tidak membuat konflik berakhir di negara tersebut. Uganda dan Rwanda yang membantu Laurent Kabila dalam menggulingkan rezim Mobutu berbalik kembali melawan sekutu lamanya. Pemerintah kembali kacau setelah Perang Kongo II

¹¹ *Ibid.*

¹² Emdievi Y.G. Alejandro, *41 Diktator Zaman Modern: Mengejar Ambisi, Menuai Tragedi*, Jakarta: Visimedia, 2007, hal 127

¹³ Leonce Ndikumana & James K. Boyce, *Congo's Odious Debt: External Borrowing and Capital Flight in Zaire*. Hal 195. Diakses di http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/ADP/Congo_s_Odious_Debts_01.pdf pada 3 Januari 2014

¹⁴ Emdievi Y.G. Alejandro *Op.cit* Hlm. 127

pecah pada tahun 1998. Pemberontakan ini juga bermula di kawasan Kivu dan dimotori oleh kelompok *Rassemblement Congolais pour la Democratie/ Congolese Rally for Democracy* (RCD)¹⁵. Pemberontakan ini dengan cepat menyebar ke seantero Kongo. Negara-negara tetangga seperti Angola, Chad, Namibia, dan Zimbabwe ikut membantu pemerintah Republik Demokrasi Kongo untuk mengatasi pemberontakan tersebut, namun tidak memberikan hasil yang diharapkan oleh pemerintah.

Pada Juli 1999, suatu pertemuan diadakan di Lusaka, Namibia, yang dihadiri oleh pemimpin Uganda, Rwanda, Republik Demokrasi Kongo, Burundi, Angola, dan Namibia untuk membicarakan gencatan senjata. Fokus utama dari pembicaraan ini adalah menghentikan kontak bersenjata di teritorial Republik Demokrasi Kongo dan melucuti persenjataan kelompok-kelompok yang bertikai.

Kekacauan yang terjadi di Republik Demokrasi Kongo juga membuat Dewan Keamanan PBB mengeluarkan Resolusi nomor 1234 tahun 1999 yang menyatakan bahwa pertikaian di negara tersebut telah mengancam perdamaian dan keamanan di kawasan *Great Lake*, Afrika Tengah. Oleh karena itu, Dewan Keamanan PBB menginginkan pihak-pihak yang bertikai segera menghentikan tindakan kekerasan dan melakukan proses pelucutan senjata. PBB mengirimkan beberapa personil untuk mengawasi proses perdamaian tersebut. Namun, proses perdamaian tersebut tidak berjalan dengan lancar sehingga PBB menambahkan jumlah personil dan membentuk MONUC untuk mengawasi serta melindungi penduduk sipil serta personil PBB.

Dewan Keamanan PBB dan *Peacekeeping*

Dewan Keamanan PBB merupakan badan PBB yang anggotanya memiliki tanggungjawab untuk menjaga perdamaian dan keamanan dunia. Dewan Keamanan PBB ini terdiri dari lima belas negara anggota yang terdaftar sebagai negara anggota PBB. Sebelas negara anggota Dewan Keamanan PBB ini terdiri dari lima anggota tetap dan sepuluh anggota tidak tetap. Sepuluh anggota tidak tetap ini dipilih tiap dua tahun oleh Majelis Umum. Sedangkan lima negara anggota tetap memiliki status permanen dan juga memiliki hak khusus di Dewan Keamanan PBB. Anggota tetap ini terdiri dari Rusia, Cina, Perancis, Inggris, dan Amerika Serikat.

Untuk mempertanggungjawabkan fungsinya, Dewan Keamanan PBB memiliki wewenang besar dalam hal menjaga keamanan dunia. Dewan Keamanan PBB dapat melakukan intervensi terhadap suatu perselisihan jika badan tersebut menganggap peristiwa itu mengganggu perdamaian dan keamanan dunia. Dewan Keamanan PBB akan menawarkan solusi damai terhadap peristiwa tersebut seperti melakukan negosiasi, mediasi, arbitrase, rekonsiliasi, dan usaha lainnya untuk mengakhiri perselisihan secara damai.¹⁶ Namun adakalanya usaha damai gagal, maka Dewan Keamanan PBB berwenang untuk memberikan sanksi ekonomi, komunikasi, atau diplomatik kepada pihak yang bersangkutan.¹⁷ Bahkan jika diperlukan, Dewan Keamanan PBB dapat menggunakan kekuatan militer demi menjaga atau mengembalikan perdamaian dan keamanan di daerah tersebut.¹⁸

Dalam melaksanakan fungsi *peacekeeping* ini, ada tiga prinsip dasar yang harus dijalankan oleh pasukan tersebut berdasarkan Petunjuk Umum Operasi *Peacekeeping* tahun 1995

¹⁵ United Nations Missions in the Congo (ONUC) *Loc cit*.

¹⁶ UN Charter, *Chapter VI Article 33*, Diakses di <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml> pada 3 November 2013,

¹⁷ *Ibid. Chapter VII Article 41*

¹⁸ *Ibid. Article 42*

dan Doktrin Capstone tahun 1998. Prinsip dasar tersebut yakni persetujuan pihak berkonflik, tidak memihak, dan tanpa menggunakan kekerasan.¹⁹

Dalam prinsip Operasi Pasukan Perdamaian tradisional, setiap pasukan perdamaian dapat mengintervensi satu konflik jika pihak yang terlibat memberikan persetujuan. Tidak dibenarkan adanya pasukan luar yang ikut campur kedalam konflik. Namun, seiring perkembangan masa, pasukan perdamaian memiliki kemungkinan untuk mengintervensi tanpa adanya persetujuan terlebih dahulu dari pihak yang berkonflik. Konsep ini dinamakan *Responsibility to Protect*. Konsep ini berasal dari pemikiran dimana setiap negara memiliki kewajiban untuk menjaga perdamaian di teritorialnya masing-masing. Namun jika negara tersebut tidak ingin atau tidak mampu melaksanakannya, tanggung jawab ini diambil oleh komunitas yang lebih luas, dalam hal ini komunitas internasional.

Prinsip tidak memihak atau *impartiality* merupakan prinsip yang baru dalam operasi pasukan perdamaian. Dalam operasi *peacekeeping* yang lebih tradisional, prinsip yang digunakan dalam berurusan dengan pihak yang berkonflik adalah netralitas. Meskipun serupa, kedua prinsip ini memiliki perbedaan yang cukup besar dalam implementasinya. Netralitas menunjukkan sifat abstain dalam bertindak. Artinya pihak ketiga, untuk menjaga netralitas, tidak boleh mengambil sikap tertentu yang cenderung terhadap suatu golongan. Sedangkan *impartiality* menunjukkan suatu prinsip sikap dalam melakukan sesuatu. Sehingga, pasukan perdamaian dapat melakukan tindakan berdasarkan kebutuhan objektif dari pihak yang terlibat konflik. Prinsip ini memungkinkan Dewan Keamanan PBB melakukan perlindungan terhadap pihak yang tertindas.

Pelarangan penggunaan kekuatan atau *prohibition of the use of force* juga merupakan salah satu prinsip tradisional di operasi *peacekeeping*. Di awal berdirinya PBB, pasukan perdamaian hanya dapat menggunakan kekuatan militer untuk melindungi diri dan penggunaannya sangat dibatasi. Hingga sejak pertengahan tahun 90-an, barulah Dewan Keamanan PBB mulai mengirimkan pasukan perdamaian dengan mandat yang dapat menggunakan kekuatan militer. Contohnya yakni *United Nations Operation in Somalia* (UNISOM, 1993) dan *United Nation Protection Force in Bosnia* (UNPROFOR, 1995). Kedua misi perdamaian ini secara teori dapat menggunakan kekuatan militer untuk melindungi penduduk sipil, namun gagal karena pada kenyatannya beberapa warga sipil terbunuh dalam krisis tersebut. Hingga pada setelah tahun 2000 penggunaan kekuatan militer oleh pasukan perdamaian menjadi hal yang dibutuhkan.

Selama beberapa tahun sejak tugas pertamanya pada 1948, pasukan perdamaian lebih cenderung menggunakan cara konvensional dalam menyelesaikan konflik (Tercantum dalam Piagam PBB *Chapter VI: Pacific Settlement of Disputes*). Prinsip tersebut yakni membutuhkan perizinan untuk intervensi, netralitas, dan tanpa penggunaan kekuatan militer. Namun, pada tahun 1990an, *peacekeeper* mulai menggunakan kekuatan militer dalam menjalankan misinya (*Chapter VII: Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression*).²⁰

Ada beberapa pemicu yang menyebabkan perubahan orientasi dari operasi *peacekeeping* ini. Pemicu tersebut mengubah *peacekeeper* yang sebelumnya relatif lemah menjadi lebih tegas dan kuat. Penyebabnya antara lain Resolusi Dewan Keamanan PBB 1289 dan 1291, Laporan Pertemuan Panel Dewan Keamanan PBB (*Brahimi Report*), dan sejarah kegagalan *peacekeeper* melindungi penduduk sipil.

¹⁹ Julie Raynaert *MONUC/MONUSCO and Civilian Protection in the Kivu*, Interns & Volunteers Series Hlm. 10

²⁰ United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. *Civil Affairs Handbook*. New York. 2012. Hal 15-16

Perubahan yang terjadi dari operasi *peacekeeping* ini terlihat dari implementasinya di lapangan. Pada tahap awal, pasukan perdamaian dengan konsep tradisional hanya dimandatkan untuk mengawasi implementasi perjanjian damai dari pihak yang bertikai. Pengawasan ini juga dapat dilakukan atas permintaan dan izin dari pihak yang bertikai. Namun setelah adanya evolusi dari *peacekeeping*, peran mereka menjadi lebih luas. Tidak hanya menjadi *observer*, tetapi juga melindungi penduduk sipil, melindungi situs-situs sejarah dan lingkungan, mencegah konflik lanjutan, menegakkan HAM, dan mandat-mandat lain yang diberikan oleh Dewan Keamanan PBB.

Dalam operasi perdamaian PBB, ada tahapan-tahapan yang dilakukan dalam menyelesaikan konflik yang terjadi di satu negara atau antar negara. Tahapan tersebut bisa dilakukan secara berkelanjutan atau hanya terfokus pada satu tahapan. Tahapan pertama resolusi konflik oleh Dewan Keamanan PBB yakni²¹ *Conflict Prevention*. Tahapan ini merupakan proses pencegahan perselisihan dalam satu negara atau negara berubah menjadi konflik yang lebih besar. Idealnya, pada tahap ini dibuat peringatan awal, pengumpulan informasi, dan analisis konflik. *Peacemaking* merupakan proses pendamaian pihak yang tengah berkonflik. Bentuk tindakannya seperti pemanggilan pihak-pihak yang berperang untuk mengosiasikan perdamaian dalam suatu perundingan. *Peacekeeping* merupakan proses untuk menjaga dan mempertahankan situasi damai dimana kondisi saat itu masih tegang. Konflik masih dapat terjadi kapan saja dan pihak-pihak yang berkonflik belum menurunkan kewaspadaannya satu sama lain. Selama bertahun-tahun *peacekeeping* telah berubah dari konsep tradisional yang hanya mengawasi gencatan senjata dan dipisahkan dari kekuatan militer menjadi model yang lebih kompleks. *Peace Enforcement* meliputi pengkondisian situasi damai, melalui perintah Dewan Keamanan PBB, dengan cara koersif kepada pihak yang berkonflik, termasuk menggunakan kekuatan militer. Aksi ini dilakukan untuk mengembalikan situasi damai atas usaha dari pihak-pihak yang mengancam perdamaian dunia. *Peacebuilding* memberikan fasilitas dan bantuan kepada otoritas di daerah berkonflik untuk mempertahankan situasi damai. *Peacebuilding* ini merupakan proses kompleks, dan bersifat jangka panjang untuk menciptakan kondisi damai yang berkelanjutan. Proses ini juga memberikan kemampuan kepada otoritas untuk mengatur pemerintahan sementara dan mencegah timbulnya konflik lanjutan.

Awal Masuk MONUC dan Evolusi Mandatnya

MONUC merupakan salah satu dari pasukan perdamaian yang pernah dibentuk oleh Dewan Keamanan PBB. MONUC dikirim ke Republik Demokrasi Kongo dengan tugas awal untuk mengawasi implementasi Perjanjian Lusaka. Namun seiring terjadinya perubahan-perubahan situasi di negara tersebut, Dewan Keamanan PBB beberapa kali memodifikasi mandat MONUC sesuai dengan yang diperlukan.

MONUC hingga akhir masa tugasnya memiliki 20.586 personil yang terdiri dari 18.653 tentara, 704 pengawas militer (*military observer*), dan 1.229 polisi untuk mengamankan Republik Demokrasi Kongo. Selain pasukan yang disahkan oleh PBB tersebut, MONUC juga dibantu oleh 973 personil sipil internasional, 2.783 staf sipil lokal, dan 641 relawan PBB.²²

Setelah enam negara yang terlibat dalam Perang Kongo menandatangani Perjanjian Lusaka pada 10 Juli 1999, Sekretaris Jenderal PBB, Kofi Annan merekomendasikan kepada Dewan Keamanan PBB untuk membantu Republik Demokrasi Kongo dan negara lainnya

²¹ *Ibid.* hal 17-18

²² *MONUC Facts and Figures. Loc cit.*

menerapkan isi perjanjian tersebut. Annan, dalam laporannya, meminta Dewan Keamanan PBB untuk:²³

1. Bekerjasama dengan *Joint Military Commision* (JMC) dan *Organization of African Union* (OAU) untuk mengimplementasikan Perjanjian Lusaka
2. Mengamati dan memonitori gencatan senjata
3. Melakukan investigasi setiap pelanggaran terhadap perjanjian dan memastikan setiap pihak memenuhi isi perjanjian
4. Mengawasi penarikan mundur pasukan-pasukan asing seperti yang disebutkan dalam perjanjian
5. Mengawasi pasukan-pasukan yang dikirim untuk mengamankan wilayah bekas konflik
6. Menyediakan dan menjaga bantuan kemanusiaan dan melindungi orang yang kehilangan tempat tinggal, pengungsi, dan korban perang lainnya.
7. Memberikan informasi kepada anggota perjanjian tentang keberadaan pasukan perdamaian
8. Mengumpulkan senjata dari penduduk sipil dan mengamankannya
9. Menjadwalkan dan mengawasi proses penarikan mundur tentara asing bersama JMC dan OAU
10. Melakukan verifikasi terhadap seluruh informasi, data, dan aktivitas yang berkaitan dengan militer

Pada awal pengasan MONUC, Dewan Keamanan PBB mengutus MONUC masih berdasarkan *Chapter VI* Piagam PBB dalam melakukan tugas *peacekeeping*. Landasan ini membuat MONUC memiliki banyak keterbatasan dalam mengawasi proses perdamaian di Republik Demokrasi Kongo. MONUC tidak dapat ikut campur kedalam suatu isu tanpa adanya permintaan, MONUC tidak dapat menggunakan kekuatan militer, serta tidak diizinkan untuk memihak salah satu pihak. Kondisi ini membuat awal penugasan MONUC tidak berjalan dengan baik sesuai harapan.

Karena kurangnya informasi mengenai kondisi sebenarnya di Republik Demokrasi Kongo, Dewan Keamanan PBB sulit untuk mengelurakan mandat sesuai dengan kebutuhan di lapangan. Beberapa kali Dewan Keamanan PBB mengeluarkan resolusi-resolusi untuk menambah mandat dari MONUC, menambah jumlah pasukan, dan memperpanjang masa tugasnya. Dewan Keamanan PBB juga melakukan evolusi terhadap kemampuan MONUC menjadi pasukan *peacekeeper* yang lebih tegas dengan mengadopsi *Chapter VII* Piagam PBB. MONUC tidak lagi berperan sebagai *peacekeeper*, tetapi juga *peacemaker*, dan *peacebuilder*. Hal ini menunjukkan bahwa Dewan Keamanan PBB masih belum mampu menentukan tindakan yang tepat untuk membawa kondisi damai kepada Republik Demokrasi Kongo.

Selama masa tugas MONUC di Republik Demokrasi Kongo, tidak kurang dari 60 resolusi yang dikeluarkan oleh Dewan Keamanan PBB terkait dengan misi MONUC.²⁴ Mayoritas dari resolusi tersebut ialah penambahan mandat terhdap MONUC dalam menjalankan misinya. MONUC bertugas hingga tahun 2010 sebelum digantikan oleh MONUSCO sebagai pasukan perdamaian yang baru.

²³ UN Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Preliminary Deployment in the Democratic Republic of the Congo*. Loc cit.

²⁴ *United Nations Documents on MONUC*. Diakses di <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/monuc/resolutions.shtml> pada 4 Januari 2014

Ketidakefektifan MONUC

Selama MONUC menjalankan misinya, ada beberapa kegagalan yang dihadapi oleh MONUC. Kegagalan yang paling krusial yakni MONUC tidak mampu mencegah timbulnya pelanggaran-pelanggaran HAM terhadap penduduk sipil di Republik Demokrasi Kongo. Mayoritas pelanggaran ini terjadi di bagian timur negara tersebut. Pelanggaran tersebut tidak hanya dilakukan oleh para pemberontak, namun juga oleh oknum tentara nasional yang tidak disiplin. Posisi MONUC yang berada di ujung tanduk ini membuat masyarakat sipil tidak lagi merasakan perlindungan yang dijanjikan oleh MONUC.

Salah satu konflik yang dihadapi MONUC adalah krisis yang terjadi di Provinsi Ituri. Di provinsi itu sendiri sebelumnya telah terjadi konflik antar suku, yakni Hema dan Lendu yang memperebutkan tanah sengketa. Sengketa ini terjadi sejak tahun 1999 dan kehadiran pasukan Uganda di wilayah itu semakin memperkeruh suasana. Pada tahun 2003, ketika pasukan Uganda mundur dari Ituri, wilayah ibukota Ituri yang mengalami kekosongan kekuasaan menyebabkan munculnya pemberontakan untuk mengambil alih kekuasaan. Konflik sipil pun terjadi di wilayah tersebut untuk mendapatkan kekuasaan atas Ituri oleh kelompok pemberontak.²⁵

Sebagai respon dari kerusuhan tersebut, MONUC mengirimkan 713 tentara asal Uruguay untuk mengamankan wilayah tersebut. Pasukan yang dikirim oleh MONUC tersebut ternyata tidak memiliki persiapan dan gambaran mengenai keadaan Ituri yang sangat kacau. Kondisi ini menyebabkan pasukan tersebut tidak berhasil mencegah pembantaian lebih 400 orang dari Hema dan Lendu dalam waktu dua minggu. Keberadaan MONUC juga tidak memberikan banyak pengaruh terhadap pertikaian dua suku tersebut. Meskipun demikian, MONUC berhasil menyelamatkan 11.000 penduduk sipil yang melarikan diri ke pengungsian di Bandara Ituri.

MONUC yang tidak bisa melindungi penduduk sipil di Ituri dari para milisi, membuat Dewan Keamanan PBB harus mengeluarkan Resolusi 1484 (2003) tentang pengiriman pasukan militer internasional untuk melindungi penduduk sipil Ituri. Operasi ini dikenal sebagai operasi Artemis.²⁶ Dalam operasi ini Uni Eropa dan PBB membentuk *Interim Emergency Multinational Force* (IEMF) yang diberi otoritas menggunakan kekuatan militer untuk melindungi penduduk sipil dan personil PBB. Pasukan yang berkekuatan penuh dengan persenjataan lengkap tersebut untuk sementara berhasil meredam krisis di Ituri.

Pada saat Operasi Artemis tersebut berakhir dengan ditariknya IEMF, Dewan Keamanan PBB menambah pasukan militer MONUC untuk mengamankan wilayah Ituri dan juga Kivu. Kedua wilayah tersebut merupakan wilayah yang rawan dengan konflik sipil. Dewan Keamanan PBB membentuk *Ituri Brigade* yang terdiri dari 4.800 pasukan militer dengan persenjataan lengkap yang berpatroli dari Ituri hingga Kivu.²⁷ Tujuan dari pembentukan brigadir ini adalah untuk mengakhiri kekerasan di Ituri. Pasukan ini dibekali juga dengan mandat Bab VII Piagam PBB dimana pasukan ini dapat menggunakan kekerasan jika diperlukan untuk melindungi sipil dan personil PBB.

Selain di Ituri, krisis juga terjadi di Bukavu. Bukavu merupakan ibukota Provinsi Kivu Selatan, dimana krisis yang terjadi di kota tersebut sempat mereda pada tahun 2003. Namun pada tahun 2004, ketika pasukan Republik Demokrasi Kongo, *Armed Forces of the Democratic Republic of the Congo* (FARDC), berintegrasi dengan RCD-Goma, ketegangan mulai meningkat di Bukavu. Pemberontak yang dipimpin oleh Laurent Nkunda dan Kolonel Jules Mutebusi mulai

²⁵ Julie Reyeaert *Op cit.* Hlm. 15

²⁶ UN Security Council, *Resolution 1484, S/RES/1484 (2003) 30 May 2003*

²⁷ Holt Berkman, *Protecting Civilians on the Ground*, Hlm. 8-9 Diakses di

http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Chap_8-The_Impossible_Mandate-Holt_Berkman.pdf

memasuki Bukavu dan pada saat itu juga muncul pertikaian antara pemberontak dan FARDC. Pasukan MONUC yang ditugaskan di Bukavu hanya terdiri atas 800 orang tentara sedangkan di daerah itu ribuan pemberontak melakukan aksi terror ke seantero kota. FARDC juga saat itu berusaha menduduki Bukavu.

Dalam krisis tersebut, 2.000 orang mencari perlindungan ke kamp MONUC. Sekitar 30.000 orang melarikan diri ke Rwanda dan Uganda dan tercatat dalam pertikaian tersebut 88 orang meninggal dunia. Penduduk dan pemerintah Republik Demokrasi Kongo menyayangkan kondisi ini terjadi karena MONUC berada di konflik tersebut. Saat krisis tersebut berlangsung, muncul gelombang protes anti-MONUC untuk pertama kalinya. Unjuk rasa terjadi di beberapa kota besar seperti di Kinshasha dan sekitarnya. Unjuk rasa tersebut memprotes keberadaan MONUC yang tidak bisa menjadi penjaga perdamaian di Republik Demokrasi Kongo dan membiarkan ratusan warga tewas di wilayah tugasnya. Kondisi ini membuat posisi MONUC semakin sulit dengan keterbatasannya.

Menanggapi kekurangan pasukan yang dialami oleh MONUC, Dewan Keamanan kembali menambah jumlah pasukan pada Oktober 2004 yakni sebesar 5.900 pasukan militer hingga total pasukan yang ada di Republik Demokrasi Kongo berjumlah 16.700 orang. MONUC juga dibekali mandat yang lebih tegas dalam penggunaan kekuatan militer untuk melindungi sipil dan personil PBB dari kelompok bersenjata baik yang dari luar maupun dalam negeri.²⁸

Dari awal tahun 2005, MONUC yang diberikan madat tegas untuk mengamankan kondisi konflik, mulai melakukan tindakan-tindakan agresif bahkan dalam sejarah *Peacekeeping Operation*. Pada Juni 2005, MONUC secara agresif telah melucuti 1.500 pasukan milisi yang ada di wilayah Kivu. *Nationalist and Integrationist Front* (FNI) membalas dan mengepung markas MONUC di Kivu dan membunuh sembilan orang *peacekeeper*. Merespon serangan tersebut, pasukan MONUC menyerbu markas FNI dengan persenjataan lengkap dan sedikitnya 60 milisi FNI terbunuh.²⁹

MONUC juga menyerbu *Forces Démocratiques de Libération du Rwanda* (FDLR), pemberontak Hutu yang berhubungan dengan tragedi genosida di Rwanda tahun 1994. Pasukan MONUC, dengan menggunakan helikopter tempur, terbang menuju pangkalan FDLR dan meminta mereka untuk menyerahkan persenjataannya. Namun, meskipun MONUC berhasil mengurangi ruang gerak dari FDLR, tidak semua pasukan mereka berhasil dilucuti.³⁰

Pasca Pemilihan Umum tahun 2006, kondisi Republik Demokrasi Kongo juga tidak sepenuhnya aman dari pelanggaran HAM. Penduduk sipil masih merasakan ancaman terhadap keselamatan diri mereka. Meskipun kekacauan tidak sebanyak pasca pemilihan umum, pemerintah transisi saat ini cukup kooperatif dengan MONUC dalam menangani beberapa aksi pemberontak yang sporadis.

Aktifitas MONUC yang agresif dan proaktif melaksanakan mandat Dewan Keamanan PBB sejak 2005 menjadi berkurang semenjak terbentuknya pemerintahan baru. Pemilihan umum yang berlangsung pada tahun 2006 mengubah posisi MONUC yang sebelumnya dimandatkan untuk melindungi sipil, kini menjadi lebih terbatas. Pemilihan umum tersebut merubah status Republik Demokrasi Kongo menjadi negara berdaulat dan berkewajiban melindungi penduduknya. Sekreteraris Jenderal PBB juga menekankan bahwa peran MONUC dalam membantu FARDC harus dibatasi.

²⁸ UN Security Council, *Resolution 1565, S/RES/1565 (2004) October 2004*

²⁹ Holt Berkman *Loc cit.* Hlm. 11

³⁰ *Ibid.*

Pada Januari 2008, Konferensi Goma diadakan untuk mengakhiri konflik yang terjadi di Kivu Utara dan Selatan. Konferensi ini diikuti oleh Pemerintah, perwakilan provinsi, dan 22 kelompok pemberontak, salah satunya yakni CNDP yang merupakan ancaman terbesar di wilayah itu. Namun, pada Oktober hingga November 2008 terjadi kontak senjata antara FARDC dan CNDP. CNDP berhasil memukul mundur FARDC dan ke ibukota untuk menguasai Goma. MONUC yang berada di wilayah Kivu Utara pada saat itu hanya memiliki 6.000 pasukan. Kekurangan jumlah pasukan ini membuat MONUC tidak mampu melindungi penduduk sipil, hanya sebagian yang berada di pusat kota yang berhasil diamankan.

Di tempat yang berbeda di Provinsi Kivu Utara, tepatnya di Kiwanja, CNDP juga berusaha mengambil alih kota kecil tersebut. MONUC yang berada di kota tersebut bahkan lebih kecil, hanya 120 pasukan. Akibatnya 67 orang sipil dilaporkan tewas ketika CNDP menduga mereka merupakan kelompok oposisi mereka.

Penyebab Ketidakefektifan MONUC

MONUC sebagai organisasi internasional dapat dilihat keefektifannya berdasarkan variabel struktural yang terkait dengan desain organisasi internasional tersebut. Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Frank Biermann dan Steffen Bauer, maka dapat dilihat aspek-aspek yang mempengaruhi efektivitas suatu organisasi internasional antara lain:

1. Kompetensi formal merupakan kemampuan dari suatu organisasi untuk mengikat anggota-anggotanya dengan memindahkan sebagian kedaulatan negara anggota kepada organisasi. Kompetensi formal yang dimiliki MONUC tidak cukup besar. MONUC tidak mampu mengikat para pihak yang terlibat di konflik Kongo dan memaksa mereka sesuai dengan kehendak MONUC,
2. Tingkat pemandatan rezim, yakni seberapa besar organisasi tersebut terikat terhadap rezim internasional. MONUC sangat terikat dengan Dewan Keamanan PBB. MONUC tidak dapat bertindak diluar apa yang telah dimandatkan oleh Dewan Keamanan PBB. Padahal, apa yang dimandatkan oleh Dewan Keamanan PBB tidak seluruhnya dapat diterapkan di kondisi Republik Demokrasi Kongo.
3. Struktur keorganisasi yang ada dalam organisasi internasional. MONUC memiliki struktur organisasi yang rumit. Sebenarnya jika dilihat dari internal MONUC, tidak banyak hierarki di dalamnya. Sehingga MONUC cukup fleksibel dalam menjalankan dan mendelegasikan tugas. Namun, yang menjadikan struktur keorganisasian MONUC rumit yakni keterikatannya dengan Dewan Keamanan PBB.
4. Kesesuaian dengan masalah atau tujuan. Tujuan pengiriman MONUC tidak sesuai dengan kondisi yang ada di Republik Demokrasi Kongo. Negara tersebut membutuhkan entitas yang kuat dan mampu menghentikan pertikaian yang ada. Namun, peran MONUC hanya sebagai pihak ketiga yang mengawasi proses perdamaian di negara tersebut.
5. Ketersediaan sumber daya. Sumber daya yang dimiliki MONUC tidak cukup untuk menghentikan kekacauan yang ada di Republik Demokrasi Kongo, terutama dalam jumlah pasukan. Pasukan MONUC kerap kalah jumlah dalam menghadapi pemberontak bersenjata sehingga MONUC tidak mampu melindungi sipil secara efektif.
6. Keterlibatan kelompok kepentingan dalam kegiatan organisasi. Keterlibatan kelompok kepentingan dalam misi perdamaian MONUC cukup menyulitkan

MONUC. Baik itu pasukan pemberontak maupun pasukan pemerintah, keduanya berpotensi sebagai ancaman terhadap penduduk sipil di Republik Demokrasi Kongo.

Berdasarkan aspek-aspek di atas, dapat diketahui bahwa peran MONUC di Republik Demokrasi Kongo tidak efektif. Ada beberapa kegagalan dimana MONUC tidak dapat melindungi penduduk sipil dari tindakan pelanggaran HAM oleh kelompok militan. MONUC tidak mampu menjalankan misi-misinya dengan baik karena adanya beberapa kelemahan dalam tubuh organisasi tersebut.

Penutup

Organisasi internasional dapat dikatakan efektif apabila organisasi tersebut dapat merealisasikan tujuan-tujuan yang mereka miliki. Untuk mewujudkan tujuannya, ada beberapa variabel yang harus dimiliki oleh organisasi internasional. Variabel tersebut yakni kompetensi formal yang dimiliki organisasi keterikatan organisasi terhadap rezim internasional, struktur organisasi, kesesuaian dengan masalah, ketersediaan sumberdaya, dan keterlibatan kelompok kepentingan. Jika organisasi internasional tersebut dapat memaksimalkan variabel ini, maka organisasi tersebut dapat dengan mudah mencapai tujuannya.

MONUC merupakan salah satu pasukan perdamaian yang dibentuk oleh Dewan Keamanan PBB. Pembentukan MONUC bertujuan untuk mengawasi proses demiliterisasi dan pengkondisian damai di Republik Demokrasi Kongo. Namun, seiring dengan berjalannya masa tugas MONUC, Dewan Keamanan PBB melakukan beberapa kali penambahan mandat kepada MONUC. Dari beberapa kali refisi mandat, perlindungan sipil menjadi prioritas utama bagi MONUC.

Namun, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, MONUC beberapa kali gagal melindungi penduduk sipil dari pembunuhan dan pelanggaran HAM lainnya. Atas kejadian tersebut, penulis menyimpulkan bahwa MONUC tidak efektif dalam menjalankan misinya di Republik Demokrasi Kongo. Kegagalan MONUC tersebut diakibatkan oleh beberapa variabel yang telah penulis jelaskan sebelumnya di atas.

Daftar Pustaka

Buku

- Alejandro, E. Y. (2007). *41 Diktator Zaman Modern: Mengejar Ambisi, Menuai Tragedi*. Jakarta: Visimedia.
- Archer, C. (2001). *International Organization, 3rd Edition*. New York: Routledge.
- Kamandoko, G. (2008). *Buku Serba Tahu: Edisi Senior*. Jakarta: PT. Buku Kita.
- Sari, M. (2011). *Ketidakefektifan United Nations Human Rights Council (UNHRC). Studi Kasus: Pelanggaran HAM di Tibet (2008-2009). Skripsi S-1 Hubungan International*. Pekanbaru: Universitas Riau.
- United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. (2012). *Civil Affair Handbook*. New York.

Dokumen dan Jurnal

- Holt Berkman, *Protecting Civilians on the Ground*, Hlm. 8-9 Diakses di http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Chap_8-The_Impossible_Mandate-Holt_Berkman.pdf
- Frank Biermann & Steffen Bauer, *Assessing the Effectiveness of Intergovernmental Organization in International Environmental Politics*. Hlm. 189-193, diakses di <http://glogov.net/images/doc/BiermannReplaceWP15.pdf> pada 19 Februari 2013
- UN Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Preliminary Deployment in the Democratic Republic of the Congo*, S/1999/790, 15 July 1999.
- UN Security Council, *Resolution 1484, S/RES/1484 (2003) May 2003*
- UN Security Council, *Resolution 1565, S/RES/1565 (2004) October 2004*

Situs

- Department of Peacekeeping Operations*. Diakses di <https://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/> pada 30 Desember 2013.
- MONUC Facts and Figures*. Diakses di <https://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/monuc/facts.shtml> pada 2 Januari 2014
- United Nations Missions in the Congo (ONUC)*, diakses di http://www.polity.co.uk/up2/casestudy/onuc_case_study pada 18 Desember 2012

Leonce Ndikumana & James K. Boyce, *Congo's Odious Debt: External Borrowing and Capital Flight in Zaire*. Hal 195. Diakses di http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/ADP/Congo_s_Odious_Debts_01.pdf pada 3 Januari 2014

UN Charter, *Chapter VI Article 33*, Diakses di <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml> pada 3 November 2013,

United Nations Documents on MONUC. Diakses di <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/monuc/resolutions.shtml> pada 4 Januari 2014