

## **Somalia dan Perubahan Peran Penjaga perdamaian Pada Era George Bush, Clinton dan Boutros-Ghali**

Yusnarida Eka Nizmi\*

### **Abstract**

*This article examines the changing of role of peacekeeping in Bush's mandate, Clinton's mandate and Boutros-Ghali's mandate. Rapid delivery of food to starving Somalis is the goal of peacekeeping in Bush's administration. For President Clinton, peacekeeping has to assume responsibility for the consolidation, expansion and maintenance of a secure environment. During Boutros Boutros-Ghali's tenure, peacekeeping came to refer to almost any activity in which conflict resolution was carried out by a multinational force under the auspices of the UN. This new conception dissolved the lines between humanitarian missions, peacekeeping, and military engagement. Somalia had become a good example of what was becoming known as a "failed state"- a people without a government strong enough to govern the country or represent it in international organizations; a country whose poverty, disorganization, refugee flows, political instability, and random warfare had the potential to spread across borders and threaten the stability of other states and the peace of the region. This article shows that UNITAF, Gorge Bush's mission to deliver food and medicine to a starving Somalia, was successful. UNOSOM II undertaken by the Clinton administration and the UN, and aimed at nation building, was a predictable failure that was abandoned after unexpected casualties.*

**Key Words:** *Somalia, Failed State, Peacekeeping Operations, Bush's mandate, Clinton's mandate, Boutros-Ghali's mandate*

### **Pendahuluan**

Konsep negara yang gagal muncul pertama kali ketika terjadi krisis di Somalia dan Haiti dan datangnya era Clinton. Pada salah satu artikel yang cukup berpengaruh dalam pembuatan kebijakan luar negeri, Gerald B. Helman dan Steven R. Ratner menjelaskan negara gagal sebagai sebuah fenomena yang mengganggu: sebuah negara yang kurang berkembang dengan karakteristik “majoritas masyarakatnya yang miskin, pemerintah yang tidak berfungsi (hancur), dan tidak adanya pergerakan ekonomi” dan tidak adanya kemampuan dari negara tersebut untuk terlibat aktif dalam komunitas internasional”.<sup>1</sup> Gelombang pengungsi, instabilitas politik, dan penyebaran kesejahteraan yang sangat tidak merata juga menjadi identitas yang melekat pada negara-negara gagal.

---

\* Sekretaris Jurusan Hubungan Internasional FISIP Universitas Riau

<sup>1</sup> Gerald B. Helman and Steven R. Ratner, “Saving Failed States,” *Foreign Policy* 89 (Winter 1992-1993): 3

Menteri Luar Negeri Madeleine Albright mengidentifikasi empat kategori negara yakni: “negara yang sangat aktif menjadi anggota tetap dari sebuah sistem internasional; negara yang berada dalam sebuah transisi, yang mencoba untuk lebih berpartisipasi dalam komunitas internasional; negara-negara yang sangat lemah, miskin atau terlibat dalam konflik berkepanjangan, dan terakhir adalah negara yang kerap menolak seluruh aturan dari sebuah sistem internasional.<sup>2</sup> Somalia masuk dalam kategori ketiga. Kemiskinannya, konflik internal yang terus menerus terjadi, dan kekerasan kronis yang mendera masyarakat sipil membuat Somalia tidak mampu bertahan, dan sedikit sekali berperan dalam sistem internasional

Dalam persoalan Somalia yang sangat rumit ini, Amerika Serikat dalam kebijakan luar negerinya membangun perspektif optimistik dan tujuan-tujuan khusus yang ditujukan untuk memperbaiki Somalia. Amerika Serikat pada awalnya tidak memiliki kepentingan nasional atau kepentingan ekonomi yang signifikan terhadap Somalia pada sejarah pembentukan negara Somalia. Namun pada akhir 1991, pemerintah Amerika memberikan perhatiannya terhadap Somalia yang ketika itu sangat membutuhkan bantuan makanan, obat-obatan dan pertolongan kemanusiaan lainnya. Kondisi itu menggiring Amerika Serikat untuk terlibat lebih jauh dalam penanganan persoalan kemanusiaan di Somalia demikian juga halnya dengan kehadiran *The Organization of African Unity* (OAU), *the International Committee of the Red Cross* (ICRC), dan dua puluh sembilan negara lainnya.

## Hasil dan Pembahasan

Sejarah penjaga perdamaian PBB dimulai pada Juni 1948, dimana ketika itu 259 penjaga perdamaian dikirim dan ditempatkan untuk mengawasi konflik antara Israel dan negara-negara Arab. Sekretaris Jendral Dag Hammerskjold membangun dan memperkenalkan prinsip-prinsip yang membentuk penjaga perdamaian yang ketika itu tengah fokus pada Krisis Suez tahun 1956. Hammerskjold menyatakan dalam prinsip-prinsip tersebut bahwa penjaga perdamaian harus<sup>3</sup>: mengupayakan terjadinya genjatan senjata atau mempertahankan kesepakatan damai yang telah dinegosiasikan, konsen terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam konflik, netral menggunakan senjata dan

<sup>2</sup> Madeleine K. Albright,” The testing of American Foreign Policy, “*Foreign Affairs* 77, no. 6 (November/December 1998) : 51

<sup>3</sup> UN Department of Public Information, *The Blue Helmets, A Review of United Nations’ Peacekeeping*, 18 UN Doc. DPI/1065, Sales No. E.90.I.18 (1990), Part I, pp. 5-7

kekerasan hanya dalam kondisi darurat. Hampir seluruh penjaga perdamaian yang bertugas pada masa-masa perang tahun 1948 yang diberi mandat mengawasi genjatan senjata Arab-Israel, persoalan perbatasan India-Pakistan 1949, konflik Cyprus pada tahun 1964, Dataran Tinggi Golan 1974 sampai dengan mandat Lebanon pada tahun 1978 masih menerapkan prinsip-prinsip Hammerskjold. Sejak penempatan para tentara pasukan di penjaga perdamaian PBB, tidak satupun pasukan keamanan tersebut warganegara Amerika Serikat. Oleh karena itu pada dasarnya, konsep dan tugas-tugas penjaga perdamaian tidak terlalu dipahami dengan baik di Amerika Serikat, meskipun dukungan untuk PBB, larangan penggunaan kekerasan dan senjata juga berkembang dan tercantum dalam kebijakan luar negeri Amerika Serikat dengan berakhirnya perang dingin.

### **Penyimpangan Model Hammerskjold**

Hammerskjold model memfokuskan pada konflik antar negara, genjatan senjata, atau antara kelompok-kelompok yang bertikai, memberi perhatian terhadap kelompok-kelompok yang bertikai untuk tetap berada dalam jalur damai, mengharuskan adanya netralitas para penjaga perdamaian, dan minimnya penggunaan kekerasan oleh penjaga perdamaian.<sup>4</sup> Model ini merumuskan bahwa aktivitas tentara multinasional berada dalam kontrol Dewan Keamanan dibawah Charter VI PBB. Tetapi Perang Teluk tetaplah sebuah Perang- bukan operasi perdamaian. Pihak-pihak yang terlibat dalam perang tidak lagi memperhatikan prinsip-prinsip dasar yang harus dijunjung tinggi oleh seorang penjaga perdamaian. Para pemimpin Amerika Serikat, justru menerapkan pengalaman perang yang diperoleh dari Vietnam yang penuh dengan kekerasan dan penggunaan senjata yang maksimum serta penerapan Doktrin Weinberger-Powel yang didukung penuh oleh Kongres, dan menetapkan bahwa pencapaian kemenangan sebagai tujuan utama.

Operasi Badai Gurun tidak berada dibawah otoritas dan kontrol Sekretaris Jendral PBB, namun justru berada dibawah komando komandan Militer Amerika Serikat yang berkolaborasi dengan lebih dari 24 negara, dimana beberapa diantaranya adalah sekutu-sekutu Amerika Serikat. Koalisi tersebut berada dibawah kepemimpinan Amerika Serikat. Javier Perez de Cueller, Sekretaris Jendral PBB pada waktu itu, justru tidak memiliki otoritas apapun, meskipun faktanya, Perez justru berkeinginan dilibatkan untuk memberikan bantuan yang bisa dilakukannya. Dewan Keamanan PBB mengeluarkan

---

<sup>4</sup> *Ibid*

resolusi-resolusi yang justru memberikan otoritas bahwa perang justru menjadi kebijakan yang diprioritaskan. Sekretariat PBB dilibatkan dengan koordinasi. Perang Teluk berakhir dengan sukses dan efisien dalam mencapai tujuan-tujuan yang ingin dicapai melalui pemberian kesempatan kepada Saddam untuk menciptakan konflik dan kehancuran masyarakat serta sumber-sumber alam Kuwait.

Selain muncul demonstrasi terhadap militer Amerika Serikat dan kekuatan-kekuatan Amerika Serikat, Perang Teluk juga memunculkan beberapa karakteristik terutama, ketidakberhasilan operasi tentara multinasional. James Baker membutuhkan waktu lima bulan untuk menyelamatkan dan mempertahankan konsensus komitmen keuangan yang membengkak drastis, khususnya di tubuh Dewan Keamanan yang mengutuk invasi Saddam, dan yang terbesar adalah biaya perang yang melibatkan lima negara: Amerika Serikat, Saudi Arabia, Kuwait, Perancis dan Inggris.

Meskipun operasi militer Badai Gurun berakhir dengan sukses yang luar biasa, jelas bahwa ancaman yang diciptakan oleh Saddam tidak berkurang. Terbukti pada pertengahan Maret hingga awal April 1991, Saddam mengusir paksa suku Kurdi dari rumah-rumah mereka sampai ke perbatasan Iran dan Turki, yang menciptakan bencana kemanusiaan yang luar biasa dan menimbulkan hubungan akan memanas di area tersebut.

## **Wajah Baru Penjaga perdamaian**

Setelah Perang Teluk berakhir, PBB memilih Sekretaris Jendral yang baru, Boutros-Boutros Ghali (sekaligus memilih Presiden Amerika Serikat yang baru); suara warga Amerika Serikat akhirnya memilih Presiden William Jefferson Clinton; dan diikuti dengan beragam kebijakan PBB yang banyak memasukkan unsur penggunaan senjata. Bagi Sekjen yang baru dan banyak pemerintahan, penjaga perdamaian PBB menjadi metode baru terhadap pilihan dalam penyelesaian konflik. Jumlah, variasi, dan ruang lingkup operasi penjaga perdamaian meningkat dengan pesat. Operasi-operasi yang dijalankan banyak melibatkan Amerika Serikat dan negara-negara lain dalam intervensi-intervensi termasuk intervensi internal negara-negara anggota, dibawah prinsip-prinsip baru yang implikasi-implikasinya justru jarang dieksplorasi.

Beberapa operasi penjaga perdamaian setelah perang dingin masih ada yang mempergunakan model Hammerskjold, meskipun kebanyakan praktiknya justru diluar

model Hammerskjold. Operasi penjaga perdamaian saat ini sering berkiprah dalam persoalan konflik antar negara, termasuk situasi dimana tidak ada bentrokan senjata atau gencatan senjata. Beberapa operasi penjaga perdamaian melibatkan banyak aktivitas baru antara lain; memonitor pelaksanaan hak azasi manusia, mengawasi jalannya pemilu, dan mengontrol arus pengungsi. Sangat berbeda dengan konsep dan praktik penjaga perdamaian dimana aktivitasnya mengacu pada diplomasi, keamanan, humanitarian, politik, atau ekonomi yang bertujuan memberikan kontribusi terhadap perdamaian, keamanan, yang dilakukan oleh tentara multinasional dibawah komando PBB.

Ekspansi operasi penjaga perdamaian justru sering tidak diantisipasi, persoalan-persoalan sering tidak dianalisa, ide-ide mengenai operasi multinasional juga kurang tersosialisasi dengan baik. Bantuan kemanusiaan untuk suku Kurdi, Shiite, Somalia, Kroasia, dan Bosnia justru sering terkendala dengan konflik antara negara-negara menjadi persoalan utama dari penjaga perdamaian PBB. Ketidakstabilan situasi pasca perang dingin, antusiasme pemerintahan Clinton terhadap aktivitas multinasional dan ekspansi birokrasi serta perubahan doktrin penjaga perdamaian menjadi ekspansi yang dramatis bagi pengembangan PBB berdasarkan pandangan-pandangan baru mengenai fungsi yang tepat untuk diemban oleh negara-negara, organisasi regional, dan PBB.

## Somalia dan Intervensi Amerika Serikat

Negara Somalia lahir pada tahun 1960 setelah terlepas dari penjajahan dan konflik antar klan. Somalia memiliki karakteristik sama dengan kebanyakan negara Afrika lainnya: perbatasan yang lemah, identitas bangsa yang lemah, pemerintahan yang lemah dan intensitas konflik antar klan yang tinggi.<sup>5</sup> Upaya untuk menegakkan pemerintah yang demokrasi berakhir pada tahun 1969 dengan adanya kudeta yang membawa Jendral Siad Barre pada kepemimpinan tertinggi di Somalia. Barre memimpin selama dua puluh tahun dengan tipikal lelaki Afrika yang tangguh, namun tidak membuat Barre lepas dari kesulitan dalam mempertahankan kontrolnya terhadap Somalia. Pada akhir tahun 1980-an, intensifikasi konflik dan kekerasan semakin meluas.

---

<sup>5</sup> Joel S. Migdal described the characteristics of such “states” in his book *Strong Societies and Weak States: State Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988). Migdal’s model and description resemble the pattern of political development offered in Gabriel Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics, a Development Approach* (Boston: Little Brown, 1966), and other studies in that series. However, Migdal focused sharply on state/society boundaries, interactions, and development. In fact, such states were less “failed” than weak.

Pada Mei 1990, Barre menangkap sejumlah kubu oposannya, dan memecat para pengawal pribadinya yang terlibat dalam keributan saat pertandingan sepakbola, yang menewaskan enam puluh lima orang warga sipil. Barre berjanji bahwa pemilu akan dilaksanakan pada Februari yang akan datang, namun sebelum pemilu terlaksana, kerusuhan terjadi yang menurunkan pemerintahannya dari kekuasaan tunggal.

*The United Somali Congress* memilih Ali Mahdi Mohammed sebagai presiden terpilih, sementara kelompok lain memilih Umar Arteh Ghalib sebagai perdana menteri.<sup>6</sup> Namun kedua calon pemimpin Somalia ini ditolak oleh Mohammed Farah Aideed, pemimpin dari kelompok ketiga. Pertempuran pecah antar kelompok yang bertikai, masyarakat sipil memilih untuk mengungsi, dan terjadilah bencana kelaparan akibat konflik antar kelompok yang tidak berkesudahan. *The International Red Cross* melaporkan bahwa bencana kelaparan yang berujung pada kematian sedang terjadi di Somalia.

Pada Maret 1992, 250.000 sampai dengan 300.000 warga sipil Somalia meninggal akibat kelaparan dan malnutrisi. Seluruh stok makanan nasional telah habis, dan Setengah juta penduduk Somalia mengungsi ke negara-negara tetangga seperti Ethiopia, Kenya dan Djibouti. Jumlah kaum perempuan dan anak-anak yang sekarat bahkan sampai mencapai tiga ribu orang per hari, dan empat setengah juta penduduk sangat membutuhkan bantuan makanan. ICRC memperkirakan dua juta penduduk beresiko meninggal akibat kelaparan.<sup>7</sup> Namun sayangnya, persaingan antara Aided dan Ali Mahdi justru semakin melebar dan gencatan senjata tidak dapat terlaksana. Somalia menjadi negara yang tidak memiliki pemerintahan baik pemerintah pusat, regional, maupun pelayanan lokal, serta tidak memiliki fasilitas listrik, komunikasi, transportasi, kesehatan, sekolah, dan layanan kesehatan.<sup>8</sup>

Di daerah Somalia bagian Selatan, kelaparan dan konflik antar klan semakin menjadi-jadi dimana sektor pertanian hancur total, dan seluruh sektor jasa telah hancur akibat

<sup>6</sup> “Interim Leader OK’s Caretaker Cabinet,” *Los Angeles Times*, February 3, 1991.

<sup>7</sup> Anton Ferreira, “More Than 1000 Somalis Die Every Day- Red Cross,” *Reuters Library Report*, October 5, 1992. Also William Claiborne and Keith B. Richburg, “U.S. Envoy Arrangers Talks Between Top Somali Warlords,” *Washington Post*, December 11, 1992. The United Nations estimated that “out of a total population of 8 million, approximately 4.5 million Somalis required urgent external assistance. Of those some 1.5 million people were at immediate risk of starvation, including 1 million children.” Boutros Boutros-Ghali, *The United Nations and Somalia, 1992-1996* (New York: United Nations Department of Public Information, 1996), 5.

<sup>8</sup> Mohamed Sahnoun, *Somalia: The Missed Opportunities* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1994), 18.

pertempuran dan perang. Di daerah Utara, kota-kota utama dibiarkan tanpa adanya aliran listrik maupun supplai air bersih, dan kekerasan menjadi pemandangan yang biasa. Sarana dan prasarana publik hilang, hancur dan tidak dapat difungsikan sama sekali. Masyarakat Somalia benar-benar membutuhkan bantuan makanan, kesehatan, dan keamanan. PBB, NGO, dan para jurnalis melaporkan bahwa kehancuran otoritas dan aturan berujung pada terjadinya anarki, dimana pertikaian antar gang dan intimidasi semakin meluas.

Pada tanggal 24 April, 1992, dibawah Resolusi 751 Dewan Keamanan, PBB membuat program bantuan darurat kemanusiaan yang disebut dengan *the United Nations Operations in Somalia* (UNOSOM I), yang bertujuan mempercepat sampainya bantuan makanan dan menempatkan lima puluh tentara yang tidak bersenjata untuk memonitor gencatan senjata. Namun usaha ini gagal dalam waktu singkat karena: ketiadaan aturan yang jelas, yang membuat pengiriman bantuan makanan sulit sampai di Somalia. Pada awal Juli, Aideed menyatakan bahwa ia akan mengizinkan lima puluh tentara PBB yang tidak bersenjata datang untuk memonitor gencatan senjata dan mengantarkan bantuan makanan.<sup>9</sup> Namun yang terjadi justru Boutros-Ghali mengumumkan akan mengirimkan lima ratus tentara PBB dalam penerbangan ke Mogadishu. Boutros-Ghali bahkan membentuk operasi tentara militer multinasional yang lebih besar, dan tertarik untuk mencoba menerapkan metode pendekatan baru terhadap persoalan-persoalan yang dihadapi oleh negara-negara gagal di Afrika. Pada pertengahan Agustus, Presiden Bush mengumumkan bahwa ia telah mengirimkan pasukan tak bersenjata yang dikhususkan mengantarkan bantuan makanan ke Somalia, yang sebulan kemudian diikuti dengan pengiriman empat buah kapal bantuan makanan dari pemerintah Amerika Serikat. Pada mulanya, Aideed menyepakati kesepakatan untuk menerima tentara-tentara tersebut dalam rangka menjamin pengiriman bantuan makanan tersebut sampai ke Somalia, namun Aideed justru melanggar kesepakatan tersebut.

### **Penjaga perdamaian Pada Era Bush**

Dengan berakhirnya perang dingin, ada beberapa negara di Afrika yang dikategorikan sebagai “negara gagal” yang secara teoritis dapat menjadi “ancaman bagi perdamaian dan keamanan internasional”<sup>10</sup>, yang kemudian ini menjadi alasan utama bagi

<sup>9</sup> UN Security Council Resolution 751 (1992), April 24, 1992.

<sup>10</sup> Defining an internal breakdown as a “threat to international peace and security” is how the Security Council claims jurisdiction over a situation such as that in Somalia. Charter of the United Nations, Chapter VII, article 39.

Dewan Keamanan PBB untuk mengirimkan penjaga perdamaian. Persoalan terbesar di Somalia adalah meluasnya bencana kelaparan, persoalan kemanusiaan yang sulit diatasi, meskipun persoalan ini tidak dianggap sebagai ancaman terjadinya konflik internasional. Namun Boutros-Ghali justru beranggapan bahwa persoalan yang sebenarnya terjadi di Somalia adalah persoalan keterbelakangan politik dan ekonomi, serta kekerasan yang mengancam wilayah tersebut. Dia bahkan mengemukakan kemunculan teori negara-negara yang gagal terkait dengan kelaparan, hancurnya sistem internal suatu negara, serta alasan perdamaian dan keamanan internasional untuk membenarkan penggunaan kekerasan dan senjata.

Pada akhir November 1992, dua bulan sebelum mengakhiri jabatan presiden Amerika Serikat, Bush memutuskan untuk terlibat di Somalia dengan skala yang lebih besar. Setelah Menteri Luar Negeri Larry Eagleburger meyakinkan Presiden bahwa operasi Somalia akan menjadi “ganda”<sup>11</sup>. Bush memutuskan untuk bergerak cepat menangani persoalan kelaparan dan Eagleburger secara informal meyakinkan PBB bahwa Amerika Serikat siap untuk memimpin operasi pengiriman bantuan makanan ke Somalia. Hasilnya adalah Amerika Serikat memimpin operasi “penjaga perdamaian” yang dimulai dengan sebutan operasi ”Operation Restore Hope” dan akhirnya dikenal dengan *the United Task Force* (UNITAF), yang membawa Amerika Serikat dan PBB terlibat dalam persoalan Somalia.

Ada beberapa perbedaan yang cukup krusial antara era kepemimpinan Bush dan Clinton dalam operasi kemanusiaan di Somalia. Presiden Bush jelas membatasi misinya hanya untuk bantuan kemanusiaan dan menolak dengan tegas keterlibatan militer dalam konflik-konflik domestik di Somalia. Bush tidak menempatkan tentara-tentara Amerika Serikat dalam wilayah-wilayah konflik dan jumlah tentara yang dikirim pun cukup efisien. Pada 4 Desember Bush dengan jelas menyatakan, “*To the people of Somalis.....We come to your country for one reason only: to enable the starving to be fed*”.<sup>12</sup> Bush mengumumkan bahwa Amerika Serikat akan memimpin koalisi internasional sebagaimana tertera dalam pasal VII yang memberikan wewenang kepada tentara-tentara Amerika

---

<sup>11</sup> Eagleburger quoted: “ This is a tragedy of massive proportions.....and, underline this, one that we could do something about.” In Patrick Glynn, “ The ‘Doable ‘ War : Somalia v. Bosnia. Now, “ *New Republic*, August 16, 1993, 15.

<sup>12</sup> George Bush, “The People of Somalis.....The Children....Need Our Help , “ *Weekly Compilation of Presidential Documents* 28, December 4, 1992, 2329.

Serikat untuk melindungi diri mereka dengan cara yang effektif, dan dengan kesadaran penuh bahwa PBB akan mengambil alih kepemimpinan sesegera mungkin.

Bush membatasi kepemimpinannya, dan menyatakan bahwa program kemanusiaan yang dipimpinnya bertujuan jelas yakni membuka jalur supplai makanan, untuk mempercepat sampainya bantuan makanan dan mempersiapkan cara bagi penjaga perdamaian PBB agar tetap menjalankan misi kemanusiaan. Misi ini tidak akan berakhir sebelum bantuan makanan benar-benar telah diterima oleh masyarakat Somalia. Kami tidak akan tinggal satu hari pun lebih lama dari waktu yang telah ditetapkan.<sup>13</sup> Bush memperjelas program kemanusiaannya melalui *Operation Restore Hope* sebagai operasi dengan tujuan yang sangat jelas yakni: mempercepat sampainya bantuan makanan bagi rakyat Somalia yang sedang mengalami kelaparan.<sup>14</sup> Program Bush selanjutnya adalah membangun pelabuhan, rumah sakit, dan mengamankan wilayah-wilayah yang akan dilalui untuk mengantarkan bantuan makanan. Bush tidak berkeinginan untuk terlibat dalam persoalan konflik antar klan yang dianggapnya sangat rumit dan berbahaya, juga tidak berencana untuk melakukan rekonsiliasi politik, terlebih menciptakan masyarakat sipil yang paham akan demokrasi dan Hak Azasi Manusia. Misi Kemanusiaan George Bush untuk mengantarkan bantuan makanan dan obat-obatan bagi rakyat Somalia, bisa dikatakan berhasil.

### **Penjaga perdamaian Pada Era Clinton**

Setelah Bush meninggalkan gedung putih, Bill Clinton dengan cepat mentransformasi operasi kemanusiaan di Somalia, peran penjaga perdamaian yang konvensional beralih kepada peran yang lebih meluas yakni terlibat dalam pembentukan karakter bangsa. Tim Clinton datang dengan harapan yang membumbung tinggi terhadap penjaga perdamaian. Segera setelah inagurasi Clinton bergabung dalam akselerasi operasi multinasional dibawah PBB. Clinton memperbaharui komitmen dan prinsip-prinsip utama tentara-tentara Amerika Serikat termasuk juga tentara PBB yang terlibat di Somalia dalam melaksanakan misi perdamaian. Kebijakan-kebijakan yang dibuat Clinton dengan cepat menggiring Amerika Serikat terlibat pada konflik-konflik baru yang tidak pernah ada sebelumnya.

---

<sup>13</sup> George Bush, “Adress to the Nation on the Situation in Somalia,” *Weekly Compilation of Presidential Documents* 28, December 4, 1992, 2329.

<sup>14</sup> William G. Hyland, *Clinton’s World* (Wetsport, CT: Praeger Publishers, 1999), 54

Clinton sangat berambisi dalam operasi di Somalia. Pada era Clinton, penjaga perdamaian menawarkan solusi baru untuk persoalan lama yang dihadapi oleh Somalia sama dengan yang diutarakan Clinton pada saat kampanye presidennya.<sup>15</sup> Tim Clinton datang dengan komitmen yang jelas yaitu mendukung ekspansi tentara multinasional PBB mensponsori operasi-operasi penjaga perdamaian di seluruh dunia, memperbaharui jumlah dan profesionalisme seperempat staf PBB, dan mengusulkan para tentara harus berada di bawah kontrol PBB dan PBB membuat aturan-aturan baru yang lebih relevan sesuai konflik-konflik yang ada.

Clinton dan orang-orangnya membuat kebijakan yang melibatkan banyak pihak (negara) secara global. Morton Halperin dan David Scheffer menulis dalam buku *Self Determination in The New World Order*, menyatakan “bahwa penggunaan kekuatan militer secara kolektif dapat menjadi legitimasi yang bertujuan untuk mencapai tujuan akhir yang telah disepakati”.<sup>16</sup> Penjaga perdamaian PBB dipandang sebagai bagian penting dari suatu perubahan baik dalam teori maupun praktik keamanan nasional. Konsep dari “penjaga perdamaian” mengalami perubahan termasuk managemen penanganan konflik dari tahap diplomasi sampai pada terjadinya perang dilakukan oleh kekuatan multinasional dibawah komando PBB.

Halperin yang menjadi penasehat Pentagon pada rezim Clinton menjabarkan konsep ini dalam sebuah memo kepada Les Aspin, pejabat penting di era Clinton sekaligus menjadi orang kepercayaannya.<sup>17</sup> Dari memo ini terlihat jelas bahwa Clinton memiliki keinginan untuk merubah peran Penjaga perdamaian menjadi lebih luas, tidak hanya terlibat dalam mencegah terjadinya konflik yang dapat mengakibatkan gangguan keamanan kawasan, namun juga berperan dalam penegakan demokrasi dan hak azasi manusia.

Berdasarkan konsep baru penjaga perdamaian yang diusung Clinton, pada 1 Juli, 1993, Clinton menulis surat kepada senator John Warner, yang menjelaskan struktur

<sup>15</sup> In a speech before the Los Angeles World Affairs Council, Clinton said, “ We will stand up for our interests, but we will share burdens, where possible, through multilateral efforts to secure the peace, such as NATO, and a new voluntary UN rapid deployment force. In Bosnia, Somalia, Cambodia, and other torn areas of the world, multilateral action holds promise as never before, and the UN deserves full and appropriate contributions from all major powers”. In “ The 1992 Campaign; Excerpts from Clinton’s Speech on Foreign Policy Leadership,” *New York Times*, August 4, 1994.

<sup>16</sup> Morton Halperin and David J. Scheffer, *Self Determination in The New World Order* (Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace, 1992).

<sup>17</sup> *Ibid.*

komando dan pengawasan terhadap penjaga perdamaian. Operasi *United Task Force* (UNITAF), melibatkan duapuluhan lima ribu personel tentara Amerika Serikat yang disebarluaskan diseluruh wilayah Somalia. Konsisten dengan tujuan-tujuan kebijakan AS, kontribusi tentara sejumlah empat ratus empat puluh berasal dari kiriman beberapa negara anggota PBB. Amerika Serikat berpartisipasi dalam operasi PBB di Somalia (UNOSOM II) dengan dua jenis kekuatan: mendukung kekuatan logistik dan *Quick Reaction Force* (QRF).<sup>18</sup>

Sebagai puncaknya, UNITAF (kekuatan militer yang murni dipimpin oleh Amerika Serikat, dimana keseluruhan tentaranya merupakan warga negara Amerika) mengirim 25,000 tentara ke Somalia.<sup>19</sup> Pada 17 Agustus 1993, Sekretaris Jendral PBB melaporkan bahwa UNOSOM II terdiri dari 20,207 tentara yang berasal dari duapuluhan tujuh negara. Pakistan merupakan negara yang mengirimkan tentaranya dalam jumlah terbesar (4,973), Amerika Serikat (2,703), Itali (2,538), Maroko (1,341), perancis (1,130), India (5,000), Amerika Serikat juga mengirimkan para tentaranya untuk *the Quick Reaction Force* (QRF) namun sayangnya, pada pelaksanaan di lapangan, para tentara ini membuktikan tidak adanya koordinasi dan integrasi yang baik antara sesama negara pengirim.<sup>20</sup>

Sementara situasi di Somalia berubah menjadi lebih berbahaya, intensitas pertikaian antar clan juga semakin meningkat, dan serangan terhadap tentara PBB semakin tidak dapat dihindari. Perubahan-perubahan dalam komposisi kekuatan PBB dan struktur komando yang tumpang tindih, berimbas pada peningkatan bentrokan senjata antara klan-klan di Somalia, PBB dan kelompok-kelompok lainnya.

Pada kasus Somalia, Tim Clinton dan Sekretaris Jendral PBB terlihat jelas meremehkan keselamatan penjaga perdamaian, dengan asumsi yang mereka bangun bahwa para penjaga perdamaian akan sangat jarang berhadapan dengan konflik besenjata atau terlibat konfrontasi yang serius dengan kelompok-kelompok yang bertikai. Konsep baru dari penjaga perdamaian yang kurang dianalisa dengan baik menjelaskan mengapa kepemimpinan Departemen Pertahanan pada era Clinton mengabaikan permintaan untuk menambah jumlah penjaga perdamaian di Somalia, menolak untuk mempertimbangkan

<sup>18</sup> Letter from President Clinton to Congressional Leaders, July 1, 1993.

<sup>19</sup> *Ibid*

<sup>20</sup> General Anthony Zinni (director of operations for UNITAF, November 1992 to May 1993. After October 1993, assistant to the special envoy in Somalia, Robert Oakley, in negotiation with Aideed for a truce and the release of U.S. Ranger Michael Durant), interview in Cran, “Ambush in Mogadishu,” 4, 15.

kembali ide melibatkan penjaga perdamaian dalam konflik internal Somalia dan pengkajian ulang terhadap penggunaan kekuatan yang dilakukan oleh para penjaga perdamaian. Presiden dan para penasehatnya tidak serius mempertimbangkan bahaya yang harus dihadapi jika terlibat dalam konflik internal suatu negara yang tercantum pada Chapter VII PBB, dibawah komando PBB, atau dibawah komando Boutros-Ghali. Clinton gagal melihat betapa berbahayanya mengirim tentara Amerika Serikat ke zona perang tanpa pertimbangan dan analisa yang tepat.

### **Penjaga Perdamaian Pada Era Boutros-Ghali**

Somalia menjadi tes pertama dalam penerapan model penjaga perdamaian yang baru. Pada awalnya, operasi-operasi penjaga perdamaian yang tercantum pada Chapter VI, dimana tidak mengizinkan penggunaan kekerasan. Resolusi 688 Dewan Keamanan PBB, mengklasifikasikan hak azasi manusia pada kasus Irak sebagai ancaman terhadap keamanan internasional, dan 775, resolusi Somalia justru memberikan izin penggunaan kekuatan militer dalam intervensi persoalan-persoalan internal bangsa-bangsa. Boutros Ghali mengusulkan untuk memberikan hak pada Sekretariat untuk memilih langkah apa yang tepat digunakan dalam penyelesaian persoalan Somalia. Keputusan yang diambil oleh Dewan Keamanan dalam “mengatasi tragedi kemanusiaan” yang didasarkan pada ancaman perdamaian dan keamanan internasional (yang kemudia membenarkan penggunaan senjata sesuai Chapter VII) juga merupakan wajah penjaga perdamaian yang baru, meskipun ini merupakan pelanggaran terhadap Resolusi 688.<sup>21</sup>

Tim baru di Washington ini meloloskan Resolusi 814 Dewan Keamanan, yang memberi Boutros-Ghali apa yang diinginkannya terhadap misi di Somalia. Resolusi yang dikeluarkan pada 26 Maret, 1993, secara substansi memberikan mandat penuh kepada PBB untuk menjalankan misi kemanusiaan di Somalia, yang disebut dengan UNOSOM II. Resolusi ini memberikan tentara PBB ekspansi militer yang sangat luas termasuk kontrol peredaran senjata di negara tersebut. Semua ini berada dibawah komando dan pengawasan PBB, khususnya “Sekretaris Jendral, yang merupakan perwakilan khusus PBB ditunjuk Washington untuk memimpin langsung UNOSOM II dan bertanggungjawab terhadap

---

<sup>21</sup> The Reasoning resembled that in the somewhat similar decision that was made concerning Iraq's repression of Kurds and Shiites after the Gulf War (Res.,688), where massive human rights violations by the government of Iraq were said to constitute a serious threat to international peace and security.

konsolidasi, ekspansi, dan mempertahankan lingkungan yang aman diseluruh Somalia”.<sup>22</sup> Pembentukan karakter bangsa menjadi prioritas utama, termasuk membangun institusi-institusi nasional dan regional membuat administrasi bagi pelayanan publik; membentuk kekuatan polisi yang diperuntukkan untuk menjaga keamanan Somalia; dan memindahkan lokasi tambang-tambang.<sup>23</sup>

Pada saat itu, Kofi Annan memimpin tugas tertinggi dalam menjaga perdamaian di Sekretariat. Annan mengatakan, “Ini akan menjadi pertama kalinya PBB menjadi komando dan mengontrol operasi perdamaian di bawah Chapter VII”.<sup>24</sup> Ini juga merupakan pengalaman pertama bagi PBB dalam membentuk karakter suatu bangsa.

Dalam *An Agenda for Peace* dan sebuah Essay, “Empowering the United Nations”<sup>25</sup> Boutros-Ghali berusaha untuk membuat penjelasan bahwa Sekretaris Jendral terlibat dalam pembuatan Resolusi DK sebelum pada akhirnya mereka terlibat dalam eskalasi konflik yang berkepanjangan. Dalam rubrik *preventive diplomacy*, dia menggabungkan fungsi *peacemaking* (sebagaimana dijelaskan dalam Chapter VI); *peacekeeping* dengan penggunaan senjata; *peacebuilding* yang mencegah terjadinya pertikaian; *preventive deployment* untuk tujuan yang lebih luas, termasuk memfasilitasi bantuan kemanusiaan; *peace enforcement*; dan fungsi yang lebih luas cakupannya yakni pencarian fakta, pengintaian dan analisis. Semakin berat tugas (misi) yang diemban, maka agresi adalah jalan yang akan ditempuh dibawah komando Sekretaris Jendral. Boutros-Ghali mengusulkan pembagian otoritas, termasuk otoritas keuangan, dari organisasi-organisasi regional kepada Sekretaris Jendral, meskipun *Charter* PBB jelas telah mencantumkan perlunya kerjasama regional untuk memecahkan perselisihan-perselisihan lokal.<sup>26</sup> Dia juga menawarkan “jasa menjaga perdamaian” untuk menangani konflik berkepanjangan di wilayah-wilayah termasuk Angola, Kamboja, El Salvador, Mozambik, sebagaimana konflik etnis yang terjadi pada awal pembentukan negara Yugoslavia.

<sup>22</sup> UN Security Council Resolution 814, paragraphs 7 and 14

<sup>23</sup> Ibid., paragraph 14, 4(a)-(g). In her statement on the vote, Albright said, “ Yet, we are certain of this: each element of the program for Somalia is necessary to its overall success and that country’s recuperation. Though his Special Representative the Secretary General must oversee the continued cease fire, disarmament, and maintenance security.....” “ Statement by Ambassador Madeleine K. Albright, United States Permanent Representative to the United Nations, in the Security Council, in explanation of the vote on the situation in Somalia, “ USUN press release 37-(93), March 26, 1993.

<sup>24</sup> Paul Lewis, “UN is Developing Control Center to Coordinate Growing Peacekeeping, “*New York Times*, March 28, 1993.

<sup>25</sup> Boutros Boutros-Ghali, ”Empowering the United Nations, “*Foreign Affairs* 71, no.5 (December 1992):89

<sup>26</sup> Boutros Ghali, *An Agenda for Peace*, 13-38, 41-45.

## **Simpulan**

Terlihat jelas dari awal bahwa penempatan operasi perdamaian penjaga perdamaian di Somalia sangat berbeda dari operasi perdamaian penjaga perdamaian manapun dimana Amerika Serikat terlibat. Tindakan yang diambil berbeda dengan operasi Badai Gurun, berbeda dari tindakan yang diambil oleh tentara PBB, dan berbeda dari karakteristik utama penjaga perdamaian, dimana para penjaga perdamaian bekerja terpisah dari kelompok-kelompok yang telah menandatangani perjanjian gencatan senjata. Di Somalia, tidak ada hal yang begitu jelas. Persoalan di Somalia bukanlah persoalan agresi internasional melainkan persoalan internal Somalia sendiri yakni kehancuran pemerintahannya yang dipicu dengan munculnya bentrokan-bentrokan senjata antar geng dan persoalan kelaparan yang akut.

Tujuan awal dari keterlibatan Amerika Serikat di Somalia adalah untuk menyelamatkan penduduk Somalia dari ancaman kelaparan dengan mengirimkan bantuan makanan. Namun meskipun tujuannya sederhana, pencapaiannya tidaklah mudah. Proses upaya kemanusiaan dari ancaman kelaparan tersebut justru harus berhadapan dengan perang dan anarki, berhadapan dengan pemerintahan yang tidak jelas otoritasnya, bentrokan dengan para geng demi perlindungan untuk para pekerja kemanusiaan, ditambah dengan persoalan adanya keinginan pribadi Boutros Ghali untuk membatasi wewenang pemerintah Amerika Serikat dalam penggunaan senjata dan menciptakan otoritas yang lebih besar untuk dirinya sendiri dalam persoalan Somalia dan berbagai operasi internasional lainnya.

Pada awalnya, keterlibatan Amerika Serikat, hanya memfokuskan diri untuk misi kemanusiaan, dimulai pada masa pemerintahan George H.W. Bush, dan menghindari terlibat dalam persoalan-persoalan diluar itu. Namun perubahan yang kontras terjadi pada era Clinton, dimana Amerika Serikat terlibat lebih ambisius yang dikenal dengan “assertive multilateralisme” dalam menangani persoalan domestik Somalia selain persoalan kelaparan. Di Somalia, Amerika Serikat pertama kalinya melibatkan penjaga perdamaian dalam pembangunan karakter bangsa Somalia melalui penggunaan senjata, dan melakukan operasi-operasi kotor diluar dari prinsip-prinsip utama dari penjaga perdamaian.

## Daftar Pustaka

- Anton Ferreira, “More Than 1000 Somalis Die Every Day- Red Cross,” *Reuters Library Report*, October 5, 1992.
- Boutros Boutros-Ghali, *The United Nations and Somalia*, 1992-1996 (New York: United Nations Department of Public Information, 1996), 5
- Boutros Boutros-Ghali,” Empowering the United Nations, “*Foreign Affairs* 71, no.5 (December 1992).
- Charter of the United Nations, Chapter VII, article 39.
- Gerald B. Helman and Steven R. Ratner, “Saving Failed States, “ *Foreign Policy* 89 (Winter 1992-1993) Madeleine K. Albright,” The testing of American Foreign Policy, “*Foreign Affairs* 77, no. 6 (November/December 1998).
- Joel S. Migdal described the characteristics of such “states” in his book *Strong Societies and Weak States: State Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988).
- Letter from President Clinton to Congressional Leaders, July 1, 1993.
- Mohamed Sahnoun, *Somalia: The Missed Opportunities* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1994).
- Morton Halperin and David J. Scheffer, *Self Determination in The New World Order* (Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace, 1992).
- Patrick Glynn, “The ‘Doable ‘ War : Somalia v. Bosnia. Now, “ *New Republic*, August 16, 1993, 15.
- UN Department of Public Information, *The Blue Helmets, A Review of United Nations' Peacekeeping*, 18 UN Doc. DPI/1065, Sales No. E.90.I.18 (1990), Part I.
- UN Security Council Resolution 751 (1992), April 24, 1992.
- UN Security Council Resolution 814, paragraphs 7 and 14.
- USUN press release 37-(93), March 26, 1993.
- Weekly Compilation of Presidential Documents* 28, December 4, 1992, 2329.
- Weekly Compilation of Presidential Documents* 28, December 4, 1992, 2329.
- William G. Hyland, *Clinton's World* (Wetsport, CT: Praeger Publishers, 1999).
- Los Angeles Times*, February 3, 1991.
- Washington Post*, December 11, 1992
- New York Times*, March 28, 1993.
- New York Times*, August 4, 1994.