

RESOLUSI KONFLIK DALAM PERBANDINGAN: NARASI AFRIKA DAN INDONESIA

Dwi Ardiyanti



RESOLUSI KONFLIK DALAM PERBANDINGAN: NARASI AFRIKA DAN INDONESIA



Tersedia untuk diunduh secara gratis: penerbit.brin.go.id



Buku ini di bawah lisensi Creative Commons Attribution Non-commercial Share Alike 4.0 International license (CC BY-NC-SA 4.0).

Lisensi ini mengizinkan Anda untuk berbagi, mengopi, mendistribusikan, dan mentransmisi karya untuk penggunaan personal dan bukan tujuan komersial, dengan memberikan atribusi sesuai ketentuan. Karya turunan dan modifikasi harus menggunakan lisensi yang sama.

Informasi detail terkait lisensi CC-BY-NC-SA 4.0 tersedia melalui tautan: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

RESOLUSI KONFLIK DALAM PERBANDINGAN: NARASI AFRIKA DAN INDONESIA



Dwi Ardiyanti

Penerbit BRIN

Buku ini tidak diperjualbelikan.

© 2023 Dwi Ardiyanti

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Resolusi Konflik dalam Perbandingan: Narasi Afrika dan Indonesia/Dwi Ardiyanti–Jakarta:
Penerbit BRIN, 2023.

xv + 113 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-623-8052-82-0 (*e-book*)

1. Burundi
3. Afrika

2. Konflik
4. Resolusi

5. PBB

967.57

Copy editor : Martinus Helmiawan
Proofreader : Dwi Setiadi dan Prapti Sasiwi
Penata Isi : S. Imam Setyawan
Desainer Sampul : S. Imam Setyawan

Edisi Pertama : 2021
Edisi Revisi : Juni 2023

Diterbitkan oleh:



Penerbit BRIN, anggota Ikapi
Direktorat Repositori, Multimedia, dan Penerbitan Ilmiah
Gedung B.J. Habibie, Jl. M.H. Thamrin No.8,
Kb. Sirih, Kec. Menteng, Kota Jakarta Pusat,
Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10340

E-mail: penerbit@brin.go.id

Website: penerbit.brin.go.id

 PenerbitBRIN
 Penerbit_BRIN
 penerbit_brin

Daftar Isi

Pengantar Penerbit.....	vii
Kata Pengantar	ix
Prakata	xiii
BAB I Pendahuluan.....	1
A. Pengertian Kelompok Etnis.....	2
B. Pengertian Konflik Etnis	2
BAB II Sejarah Konflik di Burundi.....	5
A. Kolonialisme Eropa dan Konflik Hutu dan Tutsi.....	6
B. Keterlibatan Aktor dalam Sejarah Konflik Etnis di Burundi	10
C. Organisasi Regional: Pembentukan Organization of African Unity Hingga Peran African Union	23
D. Penanganan Konflik di Burundi.....	26
BAB III Pemetaan Konflik di Burundi	29
A. Upaya Diplomasi di Burundi.....	29
B. Tren Penyelesaian Konflik Etnis di Afrika Sebelum Adanya AU	36
C. Kegagalan Penyelesaian Konflik oleh Afrika Selatan.....	39
D. Mekanisme Operasi Perdamaian oleh African Union	42

BAB IV	Peran Pasukan Perdamaian dalam Penyelesaian Konflik di Burundi	45
	A. Instrumen Pasukan Perdamaian	46
	B. Penugasan Pasukan African Mission in Burundi (AMIB)...	49
	C. Peran PBB dalam Penyelesaian Konflik di Burundi	66
	D. Indikator Keberhasilan Operasi Perdamaian.....	74
BAB V	Perbandingan Resolusi Konflik Etnis Hutu dan Tutsi di Burundi dan Indonesia.....	81
	A. Resolusi Konflik di Tragedi Sampit: Dayak vs Madura	81
	B. Analisis Konflik Sampit dan Burundi	87
BAB VI	Penutup	95
	A. Jalan Panjang Menuju Perdamaian di Burundi	95
	B. Strategi Penyelesaian Konflik di Burundi.....	97
	C. Pelajaran dari Burundi tentang Konflik Etnis.....	97
	Daftar Pustaka	99
	Daftar Singkatan.....	105
	Indeks	109
	Tentang Penulis	113

Pengantar Penerbit

Sebagai penerbit ilmiah, Penerbit BRIN mempunyai tanggung jawab untuk terus berupaya menyediakan terbitan ilmiah yang berkualitas. Upaya tersebut merupakan salahsatu perwujudan tugas Penerbit BRIN untuk turut serta membangun sumber daya manusia unggul dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945.

Sebagai sebuah negara yang dihuni oleh lebih dari 1.300 suku bangsa yang berbeda, Indonesia sangat menjunjung tinggi nilai-nilai toleransi dalam keberagaman. Namun, perbedaan ini juga berpotensi menimbulkan konflik antarsuku. Salah satu peristiwa konflik yang cukup membekas adalah Peristiwa Sampit pada 2001, melibatkan Suku Dayak dan Suku Madura.

Buku ini mengangkat peristiwa konflik etnis yang terjadi di antara Suku Hutu dan Suku Tutsi di Burundi, Afrika. Dengan mempelajari secara komprehensif peristiwa konflik ini, diharapkan dapat diambil pelajaran untuk penanganan konflik serupa di Indonesia. Utamanya, mediasi penyelesaian permasalahan melalui pendekatan budaya dan tanpa intervensi pihak luar.

Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ini.

Penerbit BRIN

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Kata Pengantar

Konflik adalah suatu keniscayaan dalam kehidupan umat manusia. Setiap manusia atau kelompok manusia selama hidupnya pasti pernah mengalami suatu atau beberapa konflik dengan penyebab, sifat, dan skala yang mungkin berbeda satu sama lainnya. Dengan kata lain, konflik adalah bagian yang *inheren* atau tidak terpisahkan dalam kehidupan manusia, baik dalam kehidupan sosial, budaya, ekonomi, maupun dalam kehidupan politik berbangsa dan bernegara.

Konflik dapat terjadi diberbagai rana, mulai dari lingkungan terkecil keluarga, kelompok sosial, politik, ekonomi, sampai ke ranah global berupa konflik antara bangsa dan negara. Penyebab konflik juga beragam, mulai dari yang bersifat non-material, seperti kesalahpahaman, perbedaan ideologi, perebutan status sosial, sampai ke yang bersifat material, seperti perebutan akses ke sumber daya ekonomi, perebutan wilayah teritorial, dan berbagai bentuk penyebab konflik lainnya.

Konflik sesungguhnya dapat memiliki dua dimensi, yaitu dimensi negatif dan dimensi positif. Di satu sisi, konflik dapat memicu persaingan sehat antara pihak yang berkonflik sehingga menghasilkan kemajuan dan perkembangan di bidang tertentu. Di sisi lain, jika

tidak dikelola dengan baik, dapat menimbulkan konflik dengan kekerasan yang menimbulkan korban jiwa dan harta. Oleh karena itu, sesungguhnya konflik bukan untuk dihindari, melainkan dikelola sedemikian rupa agar konflik-konflik yang dihadapi tersebut dapat dikelola, bahkan jika mungkin diselesaikan sehingga tidak bereskalasi menjadi konflik fisik dengan kekerasan.

Untuk dapat mengelola dan menyelesaikan suatu konflik maka diperlukan pengetahuan dan kemampuan yang memadai bagaimana cara mengelola dan menyelesaikan suatu konflik secara damai. Pengetahuan dan kemampuan cara mengelola konflik tersebut, di samping mungkin sudah merupakan bakat yang terpendam dalam diri seseorang, adalah juga suatu bidang yang dapat dipelajari, baik secara langsung maupun tidak langsung dari pengalaman orang, sekelompok orang atau bahkan pengalaman bangsa dan negara lain.

Buku karya Dwi Ardiyanti yang berjudul *Resolusi Konflik dalam Perbandingan: Narasi Afrika dan Indonesia* ini merupakan salah satu bahan bacaan yang menarik dan penting. Buku ini dapat dijadikan sumber pembelajaran yang baik mengenai sejarah konflik (karakter, penyebab, proses, dan dampaknya) serta bagaimana cara mengelola suatu konflik, bukan saja untuk para pelajar, peneliti, dan pemerhati masalah konflik dan penyelesaiannya, tetapi juga untuk para praktisi, pejabat pemerintah, dan aparatur negara.

Burundi memang hanya suatu negara kecil yang terletak jauh di tengah benua Afrika. Walaupun demikian, mengetahui, memahami, dan mengambil pelajaran dari bagaimana bangsa dan negara tersebut menyelesaikan konflik yang mereka hadapi tetaplah suatu hal yang relevan dan menarik bagi kita bangsa Indonesia, khususnya bagi para pelajar, peneliti, dan pemerhati masalah konflik dan penyelesaiannya. Hal ini mengingat, struktur, sifat dan karakter sosial, ekonomi, dan politik yang menjadi latar belakang atau konteks terjadinya konflik di Burundi tersebut dalam beberapa hal tertentu memiliki kemiripan dengan yang ada atau terjadi di Indonesia. Misalnya, konflik sosial seperti yang terjadi antara etnis Hutu dan Tutsi di negara tersebut juga dialami atau berpotensi dialami oleh Indonesia walaupun sifat dan skalanya mungkin berbeda.

Hal yang paling penting dan menarik dalam buku ini adalah tersajinya informasi tentang faktor penyebab meletusnya konflik di negara Afrika tersebut, siapa saja yang terlibat (langsung maupun tidak langsung), bagaimana dan berapa lama konflik tersebut berlangsung, serta apa saja dampaknya bagi masyarakat Burundi khususnya dan Afrika pada umumnya. Selanjutnya, buku ini juga mengupas apa dan bagaimana African Union menjalankan perannya dalam proses penyelesaian konflik di negara tersebut.

Terakhir, dan yang paling penting untuk dipelajari, adalah bagaimana pendekatan yang dilakukan oleh Organisasi Regional Afrika tersebut, bagaimana proses dan mekanisme pelaksanaan penyelesaian konfliknya, serta apa hasil akhir yang dicapai. Buku ini menyajikan jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut secara cukup detail. Selamat membaca!

Direktur Eksekutif ASEAN Studies Center, FISIPOL-UGM

Dr. Dafri Agussalim, M.A.

Prakata

Tulisan ini merupakan sebuah hasil kajian tentang bagaimana organisasi regional, tidak seperti organisasi internasional, secara sistemis dan terstruktur mampu menyelesaikan konflik. Di Afrika, konflik ras merupakan hal yang paling sering dijumpai dan berujung pada genosida. Konflik di Burundi merupakan perluasan konflik dari Rwanda yaitu konflik antara etnis Hutu dan Tutsi.

Dalam tulisan ini, menggunakan beberapa istilah asing dalam isu hubungan internasional. Penulisan menggunakan bahasa Indonesia dengan menggunakan Ejaan Yang Disempurnakan (EYD V). Karya ini adalah salah satu kajian tentang Organisasi Regional, African Union, berbahasa Indonesia yang membahas bagaimana strategi dan tantangan dalam penyelesaian konflik di Burundi, agar tidak mengarah genosida seperti yang terjadi di Rwanda sebelumnya. Selama ini, penyelesaian konflik di Afrika banyak dimuat dalam bahasa Inggris dalam bentuk artikel jurnal. Setidaknya, buku ini menjadi referensi bagi peneliti di Afrika dalam melihat konflik secara lebih mendalam. Komponen pasukan perdamaian oleh African Union merupakan penduduk dari Afrika sendiri sehingga pendekatan intensif dalam penyelesaian konflik lebih memungkinkan, tidak hanya berfokus pada pola dan strategi yang dilakukan oleh PBB selaku organisasi internasional.

Harapannya, buku ini dapat menjembatani peneliti awam dan akademisi untuk lebih peka dalam mengenal potensi regional dibanding dengan memberlakukan sistem internasional, yang mungkin belum tentu efektif dan membuat konflik berulang di masa depan.

Buku ini terdiri dari 5 Bab. Bab I adalah Pendahuluan yang berisi pengertian kelompok etnis dan pengertian konflik etnis. Bab II adalah sejarah konflik di Burundi yang berisi tentang kolonialisme Eropa dan konflik Hutu dan Tutsi, keterlibatan aktor dalam sejarah konflik etnis di Burundi, organisasi regional tentang pembentukan Organization African Unity hingga peran African Union, dan Penanganan Konflik di Burundi. Bab III adalah Pemetaan Konflik di Burundi yang berisi tentang Upaya Diplomasi di Burundi, Tren Penyelesaian Konflik Etnis di Afrika Sebelum Adanya AU, Kegagalan Penyelesaian Konflik oleh Afrika Selatan, dan Mekanisme Operasi Perdamaian oleh Africa Union. Bab IV adalah Peran Pasukan Perdamaian dalam Menyelesaikan Konflik di Burundi yang berisi tentang Instrumen Pasukan Perdamaian, Penugasan Pasukan African Mission in Burundi (AMIB), Peran PBB dalam Menyelesaikan Konflik Burundi, dan Indikator Keberhasilan Operasi Perdamaian. Bab V adalah Perbandingan Resolusi Konflik Etnis Hutu dan Tutsi di Burundi dan Indonesia yang berisi tentang Resolusi Konflik Etnis di Tragedi Sampit: Dayak vs Madura, serta Analisis Konflik Sampit dan Burundi. Semua bagian dari buku ini bertujuan untuk lebih melihat penyelesaian konflik dengan potensi kewilayahan dan melihat Indonesia dengan potensi konflik serupa, tetapi dengan berbagai kelebihan sehingga mencegah konflik meluas ke negara lain.

Buku ini juga merupakan pengembangan dari buku sebelumnya yang berjudul *Resolusi Konflik di Burundi* yang sudah terbit di CV Pena Persada. Buku ini telah dikembangkan dan dilengkapi dengan analisis studi kasus konflik etnis yang ada di Indonesia, dengan nilai keunggulan lain seperti penyelesaian konflik yang dilakukan di Indonesia jika dibandingkan Burundi, Afrika.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Allah Swt. dan dukungan dari keluarga dan klan Muhibbuddin selama ini begitu juga pada sivitas akademis UGM HI 22 yang begitu banyak membantu studi S-2 saya.

Penulis

Buku ini tidak diperjualbelikan.

BAB I

Pendahuluan

Penyelesaian konflik di Burundi oleh organisasi regional African Union merupakan salah satu telaah akademis bidang keamanan. Di dalamnya, terdapat level analisis organisasi regional dalam memperlakukan aturan penyelesaian konflik. Konflik etnis antara Hutu dan Tutsi di Burundi sebenarnya bukan merupakan hal baru karena konflik antara kedua etnis ini sudah berlangsung lama dan berulang di wilayah Rwanda.

Konflik etnis ini kemudian meluas ke wilayah lain di Afrika, disebabkan adanya pergerakan massa besar-besaran dari kedua etnis di Rwanda yang menjadikan wilayah lain di Afrika, salah satunya adalah Burundi. Pembelajaran akademis tentang penyelesaian konflik oleh organisasi regional bukan hal baru, tetapi lebih banyak ditemukan dalam bahasa asing. Dalam kajian akademis, kita bisa menemukan beberapa tulisan lain dari Oguonu dan Ezeibe (2014), Wilen dan William (2018), dan Ngwube (2013).

Namun, sebelum membahas bagaimana organisasi regional berperan dalam penyelesaian konflik, penting untuk memahami terlebih dahulu informasi dasar terkait kelompok etnis dan konflik etnis.

A. Pengertian Kelompok Etnis

Manusia merupakan makhluk sosial yang tidak dapat hidup tanpa bantuan orang lain atau manusia lainnya. Hal ini menjadi salah satu faktor yang membentuk kesadaran manusia akan identitas berdasarkan persamaan kebutuhan, keinginan, bahasa, cara komunikasi, dan budaya, serta kesamaan fitur biologis dimiliki oleh manusia, seperti warna kulit, ras, dan ciri-ciri fisik lainnya (Sibarani, 2013). Oleh karena itu, kemudian manusia membentuk kelompok-kelompok berdasarkan persamaan budaya, bahasa, kebutuhan dan keinginan sebagai salah satu wujud nyata bahwa manusia merupakan makhluk sosial yang selalu membutuhkan orang lain agar dapat menjalankan kehidupannya dengan baik. Kelompok inilah yang dapat dimengerti sebagai kelompok etnis, yang akan mempermudah setiap manusia untuk memenuhi kebutuhannya daripada harus hidup secara sendiri tanpa bantuan dari siapapun.

Sebagai suatu kelompok sosial, setiap anggota kelompok tersebut akan berusaha untuk mempertahankan eksistensi kelompoknya dari ancaman kelompok lain. Dalam menyikapi ancaman tersebut, ada kesepakatan antarkelompok untuk bisa menerima kehadiran kelompok lain. Namun, yang banyak terjadi adalah adanya anggota kelompok yang berusaha mendominasi melalui gerakan politis mengusung identitas tertentu yang kemudian berujung pada konflik etnis.

B. Pengertian Konflik Etnis

Keinginan untuk mendominasi kelompok yang berbeda identitas inilah yang dapat menyebabkan konflik etnis. Konflik secara bahasa berasal dari bahasa Latin, *configere* (Cassel, 1859), yang berarti saling bergesekan atau bertubrukan. Kata konflik menurut asal bahasanya merupakan sebuah pertikaian atau pertentangan, baik secara sehat maupun tidak, yang melibatkan fraksi atau pihak yang memiliki kepentingan yang berlawanan.

Tidak hanya soal kepentingan, perlu diketahui juga bahwa kelompok etnis dibangun di atas pilar yang berdasarkan norma, hukum, dan

ketentuan, serta peraturan adat yang dapat berbeda dengan kelompok etnis lainnya. Suatu tindakan yang menurut etnis X buruk, belum tentu di mata etnis Y dianggap demikian, bahkan dapat dipandang sebagai salah satu tindakan kebaikan yang biasa dan selalu dilakukan oleh etnis Y.

Perbedaan pandangan mengenai nilai, norma, dan hukum di antara kelompok-kelompok etnis yang ada berpotensi destruktif dan menjadi salah satu faktor utama penyebab konflik antaretnis. Namun di lain sisi, perbedaan pandangan ini dapat bersifat konstruktif jika disikapi dengan bijak dan akurat, yaitu dengan memahami perbedaan yang terdapat antara dua suku atau etnis yang berbeda. Sayangnya, jika membahas realitas yang ada, tentu tidak semua perbedaan disikapi dengan sikap konstruktif tadi. Terdapat beberapa tindakan dari salah satu anggota suku atau etnis yang kemudian menyebabkan awalnya konflik antara individu yang berasal dari suku yang berbeda pula, yang kemudian jika tidak ditemukan penyelesaian yang pantas, konflik antara individu bertransformasi menjadi konflik antara kelompok. Pada akhirnya, melibatkan seluruh komponen etnis yang berubah menjadi sesuatu yang bersifat destruktif.

Oleh karena itu, konflik etnis dapat dipahami sebagai suatu peristiwa atau gesekan antara dua suku atau lebih yang berbeda dalam hal-hal yang menyusun kelompok itu, seperti norma, adat istiadat, dan juga hukum adat yang berada dalam ranah etnis masing-masing. Konflik etnis juga kerap terjadi pada negara bangsa yang memiliki banyak budaya dan suku seperti Indonesia, yang di dalamnya banyak suku dari berbagai daerah mengalami konflik dengan suku lain.

Konflik etnis yang dialami antara kelompok budaya atau suku yang berbeda dapat menjadi sesuatu yang konstruktif dan dapat menjadi salah satu ajang atau instrumen untuk mengenal secara mendalam suku-suku yang berbeda pandangan dengan suku lainnya, yang di lain sisi menambah kemampuan empati dan juga simpati manusia sebagai makhluk sosial. Namun, apabila tidak disikapi dengan bijak, konflik ini dapat membesar sebagai salah satu hal yang sangat destruktif kepada setiap fraksi atau pihak yang terlibat dalam konflik ini tanpa

terkecuali. Ditambah lagi konflik ini kerap disebabkan oleh perbedaan pandangan terhadap hal-hal esensial yang disebutkan tadi, yang mana dapat menimbulkan stereotip yang buruk dan rasis terhadap suku lain yang memiliki perbedaan pandangan tersebut.

Pada akhirnya, konflik merupakan salah satu bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia karena bagaimanapun manusia memiliki pandangan yang terkadang berbeda mengenai norma, kepentingan, dan juga hukum seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Manusia juga memiliki nafsu tersendiri yang menjadi akar kepentingan yang terkadang berbeda dengan manusia lainnya.

BAB II

Sejarah Konflik di Burundi

Konflik etnis di Burundi diwarnai berbagai isu yang memengaruhi proses perdamaian. Insiden yang menewaskan banyak penduduk dari etnis Hutu dan Tutsi ini tidak hanya tentang peperangan antaretnis di Burundi, tetapi juga telah merambah ke masalah politik dan hak asasi manusia hingga memengaruhi stabilitas keamanan regional.

Pada bab ini, ada dua pembahasan utama. Pertama adalah latar belakang sejarah dari konflik etnis Hutu dan Tutsi yang terjadi di Burundi. Kedua, akan dibahas terkait peran para aktor yang bermain di konflik Burundi. Pembahasan tentang upaya diplomasi selama konflik disajikan untuk menganalisis peran yang dilakukan para aktor yang terlibat di dalamnya.

Dalam hal ini peran PBB dirasa minimal, misalnya dengan analogi ketika terjadi konflik di Rwanda sebelumnya, PBB mengirimkan pasukan perdamaian yang ditentukan melalui putusan R to P (*Responsibility to Protect*). Namun, ketika konflik di Burundi terjadi, yang juga merupakan konflik etnis Hutu dan Tutsi serta merupakan perluasan dari konflik di Rwanda sebelumnya, PBB tidak melakukan keputusan yang sama, yaitu tidak ada R to P. Pasukan PBB yang kemudian terjun ke Burundi (ONUB) dipicu dari adanya penerjunan pasukan perdamaian dari Afrika (AMIB) terlebih

dahulu sehingga bagi PBB tidak mungkin terus diam setelah pasukan perdamaian AMIB sekelas regional sudah turun tangan. Selain peran organisasi internasional seperti PBB, akan dibahas juga optimalisasi peran organisasi regional dalam menjaga stabilitas keamanan regional, yaitu melalui inisiasi negara-negara di sekitar Burundi menangani konflik etnis. Kerja sama negara-negara dalam satu kawasan membuktikan niat baik sekaligus modal utama untuk menjaga stabilitas keamanan di tingkat kawasan, selain desakan yang muncul dari masyarakat internasional.

A. Kolonialisme Eropa dan Konflik Hutu dan Tutsi

Afrika merupakan sebuah benua yang terletak di selatan benua Eropa dan sebelah barat benua Asia. Benua ini merupakan wilayah yang dahulunya selama ratusan tahun dikuasai dan dijajah oleh bangsa Eropa sebagai salah satu tempat untuk mendapatkan budak. Budak tersebut kemudian diperjualbelikan di benua Amerika atau Asia sebagai salah satu wilayah jajahan baru dari benua Eropa pasca-putusnya jalur rempah-rempah akibat jatuhnya Konstantinopel ke tangan Turki Utsmaniyah sekitar abad ke-15.

Penjelajahan bangsa Eropa di benua Afrika telah berlangsung semenjak zaman Romawi. Bangsa Eropa melalui bangsa Romawi menaklukkan peradaban Kartago dan menaklukkan Afrika bagian utara. Semenjak saat itu, bangsa Romawi mengembangkan jalur perdagangan ke arah selatan di Afrika untuk memperjualbelikan emas, berlian, dan beberapa barang berharga lainnya yang diperlukan di Romawi.

Penjelajahan bangsa Eropa berlanjut pada abad ke-14 dan 15. Kali ini, Vasco da Gamma melakukan pelayaran untuk menemukan rempah-rempah bagi Portugal dengan mengikuti garis pantai yang ada di Afrika berdasarkan petunjuk dari pelaut Arab (Souza, 2001). Namun, menyadari potensi yang dimiliki oleh Afrika dan sebagai salah satu tempat yang dapat menawarkan tenaga kerja gratis dan untuk menghemat pengeluaran serta memaksimalkan keuntungan

yang ada, bangsa Portugis memutuskan untuk mengambil budak dari bangsa Afrika untuk diperjualbelikan.

Langkah bangsa Portugis kemudian diikuti oleh berbagai bangsa Eropa lainnya. Pada abad ke-17 hingga 18, Spanyol, Inggris, dan Jerman melakukan eksplorasi serta eksploitasi ke berbagai daerah pedalaman di Afrika. Salah satu faktor yang mendorong bangsa-bangsa tersebut gencar melakukan eksplorasi adalah karena Revolusi Industri menyebabkan mereka memerlukan banyak sekali bahan mentah, seperti emas, berlian, nikel, dan berbagai macam logam berharga lainnya.

Puncak dari kolonialisme yang dilakukan oleh bangsa Eropa di Afrika terjadi sekitar abad ke 18–20. Saat itu, hampir semua wilayah Afrika dieksploitasi oleh bangsa Eropa. Hal ini membuat bangsa Eropa tersebut saling berebut wilayah kekuasaan di Afrika. Akhirnya, Jerman di bawah perdana menteri Otto von Bismarck memutuskan untuk melakukan pertemuan di Berlin untuk menentukan dengan jelas batas-batas wilayah bangsa Eropa di Afrika. Pertemuan ini dikenal dengan nama Konferensi Berlin, yang berlangsung pada 1884–1885 (Yavuz & Sluglett, 2011; Dw.com, 2015). Selain menetapkan pembagian wilayah jajahan untuk setiap bangsa Eropa yang ada di Afrika, konferensi ini juga membahas tujuan mereka di Afrika dalam menyebarkan agama Kristen dan juga membuka jalur perdagangan bebas di Afrika. Konferensi ini sama sekali tidak menyertakan perwakilan dari Afrika, hanya bangsa Eropa saja.

Karena tidak ada perwakilan dari Afrika di konferensi tersebut, pembagian wilayah jajahan yang dilakukan tidak mengindahkan bahasa, budaya, dan juga berbagai macam etnis yang ada di Afrika. Pembagian batasan wilayah dilakukan secara acak sehingga menyebabkan beberapa anggota suku harus terpisah dengan suku lainnya dan terpaksa menetap atau berada di lingkungan yang seharusnya tidak menjadi tempat tinggal dari individu-individu tersebut.

Akibatnya, pertikaian antaretnis tidak dapat dihindari. Seperti yang terjadi di wilayah Rwanda, Burundi, dan juga Kongo. Wilayah-wilayah ini dihuni oleh suku Hutu dan Tutsi. Namun, etnis Tutsi mendapat perlakuan yang berbeda dari bangsa penjajah. Etnis Tutsi

diperlakukan lebih baik dibandingkan etnis Hutu karena perawakan etnis Tutsi lebih menyerupai bangsa Eropa. Padahal, etnis Tutsi merupakan minoritas di sana. Perlakuan spesial pihak penjajah terhadap etnis Tutsi ini menjadi salah satu faktor yang meningkatkan kecemburuan sosial suku Hutu yang merupakan suku mayoritas yang berada di Afrika.

Pembagian batasan wilayah ini juga menyebabkan wilayah Burundi, Rwanda, dan Kongo diserahkan kepada Belgia yang saat itu dipimpin oleh Raja Leopold II. Leopold II dari Belgia dikenal atas kekuasaannya yang sangat otoriter di wilayah jajahannya yang terdapat di Afrika, bahkan dikenal sebagai salah satu pelanggar HAM terbesar di dunia. Sebagai contoh, para budak yang tidak dapat memenuhi permintaannya untuk menghasilkan komoditas seperti karet, besi, dan sebagainya dalam jumlah yang tertentu, kaki dan tangannya akan dipotong atau diamputasi, terlepas apakah mereka masih anak-anak atau orang tua, bahkan yang sama sekali tidak bersalah sekalipun. Salah satu contoh bentuk kekejaman tersebut dapat dilihat pada Gambar 2.1



Ket.: Seorang ayah melihat kaki dan tangan anaknya yang berusia 5 tahun diamputasi sebagai hukuman akibat desanya tidak dapat memproduksi karet yang cukup.

Sumber: Rannard & Webster (2020)

Gambar 2.1 Contoh Bentuk Kekejaman Raja Leopold II

Etnis Hutu dan Tutsi menjadi etnis yang mengalami kekejaman Leopold II selama masa kekuasaan Belgia di Rwanda, Kongo, dan Burundi. Walaupun sama-sama mengalami penindasan, tensi di antara kedua suku ini masih tinggi, terutama setelah berakhirnya kolonialisme yang ada di Afrika pasca-Perang Dunia II.

Etnis Hutu dan Tutsi kemudian saling melakukan tindakan serang di Rwanda. Peristiwa ini sempat mendapatkan perhatian dari PBB. Terlepas dari perhatian dan penanganan yang diberikan oleh PBB pada konflik tersebut, beberapa anggota yang selamat kemudian memutuskan untuk melakukan migrasi ke Burundi yang merupakan tetangga dari Rwanda.

Namun, situasi yang ada tidak membuat kehidupan membaik di Burundi dan juga Rwanda. Kedua etnis ini tetap berperang satu sama lain, bahkan menggunakan kekuasaannya di kursi pemerintahan untuk mempertahankan pengaruh dan menyalahgunakan kekuasaan militer yang ada untuk menindas kelompok yang dikuasai, seperti yang dilakukan oleh etnis Tutsi terhadap Hutu.

Etnis Tutsi berhasil menguasai kursi pemerintahan dan memanfaatkannya untuk melakukan genosida melalui kekuatan militer dari Burundi. Terlepas dari itu, peristiwa yang terjadi di Burundi tidak mendapatkan perhatian yang cukup dari PBB dan hanya mendapatkan penanganan dari organisasi regional Afrika dan beberapa negara dari Afrika. Contohnya adalah Afrika Selatan, yang bertindak sebagai mediator untuk menyelesaikan konflik yang ada.

Dengan demikian, kolonialisme Eropa merupakan salah satu faktor yang memainkan peran yang sangat penting dalam kehidupan yang ada di Afrika. Adanya kolonialisme yang dilakukan oleh bangsa Eropa selama ratusan tahun lamanya menjadi penyebab baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap konflik antara Tutsi dan Hutu, yang merebak dan meluas ke berbagai negara yang ada di Afrika. Walaupun bernasib sama di bawah pemerintahan Leopold, kedua suku ini tidak dapat melepaskan tensi dan kebencian yang ada, bahkan menggunakan kursi pemerintahan yang dikuasai untuk menindas kelompok lainnya.

B. Keterlibatan Aktor dalam Sejarah Konflik Etnis di Burundi

Sebelum pecah konflik etnis pada tahun 1996 di Burundi, warga dari etnis Hutu dan Tutsi yang tinggal di Rwanda sudah banyak bermigrasi ke negara sekitar; Tanzania di selatan dan timur, Republik Demokratik Kongo di barat, serta Burundi di utara. Konflik di Burundi merupakan salah satu perluasan konflik dari Rwanda (1946). Penduduk Hutu dan Tutsi dari Rwanda yang berhasil selamat dan mengungsi ke Burundi yang kemudian memicu konflik di wilayah Burundi sehingga konflik etnis ini menyebar ke wilayah Burundi juga. Burundi tidak hanya memiliki satu perbatasan dengan perairan saja. Di sebelah utara, berbatasan langsung dengan Rwanda, serta dilewati Danau Tahohoa, Danau Plugwaro, Sungai Kagara. Di sebelah timur, berbatasan dengan Republic Democratic of Congo, serta dilewati Sungai Ruzizi. Di sebelah barat, berbatasan dengan Tanzania, serta dilewati Danau Tanganyika. Di sebelah selatan, berbatasan dengan Tanzania, serta dilewati Sungai Malagarasi. Nama negara ini berasal dari bahasa Bantu, Kirundi. Luas Burundi adalah 25,650 km², berjarak 233 km dari Republik Demokrat Kongo, 290 km dari Rwanda dan 451 km dari Tanzania (United Nation, 2019).

Konflik etnis yang terjadi di Burundi tahun 1996 berhubungan dengan konflik etnis yang terjadi di Rwanda pada tahun 1994. Konflik yang terjadi di Rwanda dua tahun sebelumnya, membuat perhatian internasional semakin tertuju pada peran organisasi African Union (AU), yang sebelumnya bernama Organisation of African Unity (OAU). Konflik yang terjadi di kedua negara tersebut dilatarbelakangi masalah yang sama, yaitu perlakuan berbeda yang diberikan penjajah pada kelompok etnis mayoritas Hutu dengan kelompok etnis minoritas Tutsi.

Sementara itu, hal yang membedakan kasus genosida di kedua negara tersebut adalah penanganan oleh organisasi internasional. Peristiwa pembunuhan massal etnis Hutu dan Tutsi di Rwanda mendapat penetapan status *Responsibility to Protect* (R to P) oleh PBB.

Sebaliknya, penanganan konflik di Burundi oleh PBB sangat minim sehingga inisiasi perdamaian dilakukan oleh negara sekitar Burundi, seperti Afrika Selatan (Boshoff dkk., 2010). Tidak hanya karena latar belakang konflik yang serupa, konflik antaretnis di kedua negara tersebut juga mengarah ke ranah politik yang memicu pembunuhan genosida. Kesamaan tersebut mendorong Afrika Selatan berkomitmen penuh menjadi fasilitator perdamaian di Burundi yang akhirnya bertujuan menjaga stabilitas regional di Afrika.

Afrika Selatan, yang pernah mengalami masa kolonialisme rezim *apartheid*, merasa perlu melakukan inisiasi perdamaian hingga akhirnya berkomitmen menjadi fasilitator dalam menyelesaikan konflik etnis di Burundi. Inisiasi ini disambut baik oleh negara lain di sekitar Burundi, seperti Tanzania dan Republik Kongo (Prendergast & Smock, 1999). Oleh karena itu, untuk memahami peta konflik di Burundi akan lebih baik jika dilihat dari letak geografis. Burundi berbatasan dengan Rwanda yang merupakan wilayah asal etnis Hutu dan Tutsi yang sebelumnya sudah berkonflik di tahun 1946.

Pada abad ke-5 sampai 11 SM, petani Bahutu (Hutu) melakukan migrasi dan mendominasi suku asli di Burundi atau dikenal dengan sebutan suku Batwa. Kemudian pada abad ke-14 sampai 18 SM, para peternak etnis Tutsi mulai berdatangan ke Burundi. Diawali oleh suku Banyaruguru dari wilayah utara, sedangkan suku Bahima tiba dari wilayah timur. Di masa perpindahan tersebut, pada tahun 1500-an, warga mendirikan Kerajaan Burundi hingga mengenal sistem pemerintahan dan politik. Pada awal abad 17 dan 18 SM mulai berdatangan suku Hutu dan Tutsi dari wilayah Timur (African Study Center, t.t.). Menyadari posisinya sebagai kelompok minoritas dan pendatang, etnis Tutsi kemudian membagi kelompoknya menjadi Tutsi Bayaruguru dan Tutsi Bahima agar mudah dilakukan pengaturan antarkelompok. Warga dari etnis yang mendiami wilayah Burundi tersebut menjalankan peran sebagai komunitas masyarakat dengan baik. Hingga akhirnya, bangsa Eropa datang dan menjajah wilayah Burundi.

Pada tahun 1858, Inggris diwakili oleh Richard Burton dan John Speke mengunjungi Burundi. Tujuan mereka ketika itu adalah memperluas wilayah jajahan. Inggris melihat adanya potensi kobalt, tembaga, minyak bumi, nikel, dan tembaga yang merupakan sumber daya alam Burundi (African Study Center, t.t.). Negara lain di Eropa kemudian berniat melakukan eksplorasi sumber daya alam di wilayah Afrika. Berdasarkan konferensi Berlin 1885, Jerman setuju menyerahkan Kongo pada Belgia yang ketika itu dipimpin oleh Raja Leopold II; wilayah tersebut kemudian diberi nama Kongo Belgia. Pada tahun yang sama, Raja Leopold dari Belgia mengklaim kekuasaannya atas wilayah Kongo, Rwanda, dan Burundi. Saat itu, Jerman dalam upaya memperluas wilayah jajahannya menyerang Belgia untuk kembali mendapatkan Kongo Belgia (*Burundi profile – timeline*, 2022).

Sebelumnya, Afrika Selatan juga mendapat perlakuan yang sama dari bangsa Eropa. Inilah alasan Afrika Selatan berkomitmen untuk ikut menginisiasi perdamaian dan menjaga stabilitas keamanan regional Afrika. Para penjajah dari benua Eropa kemudian melakukan eksplorasi di wilayah Kongo, Rwanda, dan Burundi. Pada tahun 1890 Kerajaan Urundi dan Rwanda bersatu di bawah kewenangan Jerman Afrika Timur (*German East Africa*) dengan nama Rwanda-Urundi. Merasa tidak puas dengan kerajaan yang sudah dibentuk, Oscar Baumann dari Jerman, melakukan eksplorasi ke wilayah utara dan tengah Burundi pada tahun 1892.

Tahun 1898–1903 merupakan masa penegakan kekuasaan Jerman di Burundi. Pasukan Jerman melakukan invasi terhadap Burundi dan memaksa Mwezi Gisabo, yang ketika itu menjabat sebagai raja kerajaan Burundi tahun 1852–1908, untuk menandatangani Perjanjian Kiganda pada 24 Mei 1903. Isi perjanjian tersebut adalah pengakuan atas kekuasaan Jerman di wilayah kerajaan Burundi (African Study Center, t.t.). Setelah penandatanganan perjanjian tersebut, Jerman berharap bisa lebih leluasa dalam melakukan eksploitasi kekayaan alam Burundi. Untuk menyatukan wilayah kekuasaan Jerman atas kedua negara tersebut maka dibentuk kerajaan Rwanda-Burundi dengan dua wilayah kerajaan di bawah kekuasaan Jerman.

Bagi warga Burundi, penjajahan yang dilakukan oleh bangsa manapun tidak ada bedanya. Dengan sistem koloni, warga Burundi tidak bisa bebas merasakan hasil alamnya sendiri. Selain persoalan tersebut, sistem koloni juga semakin meningkatkan kecemburuan etnis Hutu pada etnis minoritas Tutsi. Hal ini disebabkan adanya pembedaan perlakuan yang diterima kedua etnis tersebut oleh para penjajah Eropa. Etnis Tutsi yang merupakan etnis minoritas diperlakukan lebih baik oleh penjajah dibandingkan etnis Hutu (African Study Center, t.t.).

Penderitaan rakyat ketika itu diperparah dengan bencana kelaparan yang melanda Burundi antara tahun 1928–1929. Mayoritas etnis Hutu kemudian melakukan pemberontakan atas penindasan yang mereka terima pada tahun 1934. Pemberontakan tersebut terdengar PBB, hingga akhirnya Majelis Umum PBB menyetujui penggabungan kekuasaan Belgia atas Rwanda-Urundi tahun 1946, yang mandatnya sudah diterima sejak 1922 dari Liga Bangsa-Bangsa. Kemudian, perang yang disertai kekerasan antara etnis Hutu dan Tutsi terjadi di Rwanda tahun 1959. Pertumpahan darah antara kedua etnis ini semakin tidak terkendali hingga mengakibatkan ribuan etnis Tutsi mengungsi ke Burundi. Puncak dari perang tersebut terjadi pada tahun 1994. PBB turun tangan melalui penetapan status *Responsibility to Protect* (R to P). (African Study Center, t.t.).

Burundi melakukan penguatan politik pada masa 1959–1961. Dengan melihat pengalaman di Rwanda, Burundi mulai membentuk partai politik dan komisi sementara yang menggantikan Dewan Tinggi Negara. Langkah ini diambil sebagai salah satu bentuk demokratisasi yang diusung oleh PBB. Pemilu diselenggarakan dan PBB tidak lagi mengakui organisasi pemerintahan lokal di bawah kewenangan Belgia pada April 1960. Ketika itu, Union for National Progress (UPRONA) sebagai satu-satunya partai etnis Tutsi, memenangkan 58 suara dari 64 kursi di Majelis Nasional, setengahnya adalah perwakilan dari etnis Hutu. Kemudian, salah seorang suku Tutsi yang diwakili oleh Ganwa Andre Muhirwa ditunjuk menjadi Perdana Menteri. Tidak terima dengan hasil pemilu, perwakilan etnis Hutu menyerang perwakilan

etnis Tutsi dengan membunuh Perdana Menteri tak lama setelah menjabat (Woronoff, 1970). Pemilihan umum yang diadakan oleh PBB masih belum dapat menurunkan ketegangan konflik di Burundi. Percobaan pembunuhan pada Perdana Menteri Rwagasore yang dilakukan oleh oposisi UPRONA bulan November 1962, pelakunya terbukti bersalah dan dihukum. Eksekusi dilakukan pada tanggal 15 Januari 1963. Kemudian, UPRONA dibagi menjadi dua fraksi, yaitu fraksi Batutsi (Tutsi) dan fraksi Bahutu (Hutu). Meskipun partai ini didirikan oleh etnis Tutsi, untuk mencegah pembunuhan antara perwakilan etnis Hutu dan Tutsi, diperlukan pembagian kekuasaan antara etnis Hutu dan Tutsi di dalam Dewan Perwakilan Burundi.

Pemisahan kekuasaan dilakukan pada Maret 1964, agendanya adalah mengumumkan resolusi Mwami (baca: raja Burundi) menggantikan empat anggota kabinet yang secara keseluruhan merupakan etnis Bahutu. Mwami memecat empat menteri dan meminta Perdana Menteri baru yaitu Pierre Ngendandumwe, dari etnis Hutu untuk membentuk pemerintahan baru pada 31 Maret 1964.

Pada tahun 1965, Mwami Mwambutsa meminta Perdana Menteri dari etnis Hutu, Pierre Ngenendumwe untuk membentuk pemerintahan baru pada 7 Januari 1965. Namun, pemerintahan yang sebagian besar diisi oleh etnis Hutu ini tidak disetujui oleh Kelompok Tutsi dan menolak pemerintahan baru ini kemudian Ngendendumwe dipecat pada 15 Januari 1965 dan terjadi penahanan pada etnis Tutsi. Suara perwakilan minoritas membuat mereka tidak banyak melakukan perlawanan. Para aktivis Tutsi ditahan kemudian perwakilan Hutu yang lain yaitu Joseph Bamina, ditunjuk menjadi perdana menteri. Pemilihan umum kembali diadakan, dengan memutuskan Gervais Nyangoma dari etnis Hutu sebagai pemimpin sejak bulan Mei 1965. Namun, Mwami menolak dan tetap memilih Leopold Biha, seorang yang berasal dari etnis Tutsi untuk menjadi pemimpin. Perebutan kursi pemerintahan tersebut semakin tidak terkendali, hingga Mwami Mwambutsa mengungsi ke Eropa pada November 1964. Merasa kekuasaannya terancam, Mwami menyerahkan kekuasaannya pada sang anak dari istri keduanya, Charles Ndizeye, pada Maret 1966.

Charles menggantikan ayahnya dan menunjuk seorang Tutsi Hima yaitu Colonel Michel Micombero, sebagai Perdana Menteri pada 8 Juli 1966.

Perpindahan kekuasaan di Burundi tidak membutuhkan waktu lama. Kudeta yang dilakukan antar-kedua etnis di perwakilan pemerintahan semakin menegaskan bahwa hal ini bukan hanya tentang pembunuhan antara etnis Hutu dan Tutsi, tetapi juga mengarah ke politik yaitu perebutan kekuasaan di pemerintahan. Ketidakstabilan pemerintahan berpengaruh pada keamanan di Burundi. Etnis Hutu yang sudah lama berada di bawah kekuasaan etnis minoritas Tutsi menganggap pemilu adalah momentum mengambil alih kekuasaan. Pemerintahan yang dipegang oleh etnis Hutu seringkali tidak dapat bertahan lama karena direbut oleh etnis Tutsi dengan cara kudeta (*Conflict analysis summary*, 2014). Hal ini disebabkan karena etnis Tutsi telah terbiasa memegang kursi pemerintahan, hingga penjajah meninggalkan Burundi dan kekuasaan pemerintahan dimenangkan oleh etnis Hutu melalui pemilu. Dalam hal ini, etnis Hutu belum terbiasa berada di tampuk kekuasaan sehingga menyebabkan pemerintahannya lebih mudah dikudeta oleh etnis Tutsi.

Konflik yang terjadi di Burundi semakin kompleks dengan adanya upaya invasi dari negara lain dan isu kekerasan di wilayah perbatasan. Invasi datang dari negara Zaire, yang melihat ketidakstabilan politik dan pemerintahan di Burundi sebagai peluang memperluas wilayah melalui upaya invasi. Oleh karena itu, Perdana Menteri Albin kemudian mengirim protes ke Perdana Menteri Zaire yang berusaha melakukan invasi ke Burundi pada 13 November 1964. Sementara itu, angka kekerasan di wilayah perbatasan terus meningkat. Hal ini disebabkan oleh penyebaran etnis Hutu dan Tutsi yang tidak hanya tinggal di satu negara, tetapi juga bermigrasi ke negara di sekitar Burundi ketika mereka merasa terancam. Mereka yang berada di wilayah perbatasan rawan menghadapi konflik disertai kekerasan hingga meningkatkan jumlah pengungsi dan *Internally Displaced Persons* (IDP). Oleh karena itu, menteri Luar Negeri Burundi mengirim telegram ke Sekretaris Jenderal PBB dan OAU, menginformasikan bahwa hubungan antara

Rwanda dan Burundi sangat tegang pada 17 Agustus 1964. Kedua pemerintahan melakukan protes tentang isu kekerasan di wilayah perbatasan (United Nations Integrated Office in Burundi, 2008).

Kondisi politik dalam negeri Burundi tidak kondusif; pihak yang berkuasa akan berusaha menyingkirkan perwakilan dari oposisi meskipun berasal dari etnis yang sama. Pada tahun 1969, anggota pemerintahan Hutu, angkatan bersenjata, dan anggota dewan lain dari etnis Hutu ditahan. Radio setempat mengumumkan kegagalan pemerintahan Hutu pada bulan Desember 1969. Namun, Hutu masih belum menyerah dan masih melakukan konspirasi. Diketahui, sebanyak 25 orang etnis Hutu dihukum mati, sedangkan yang lain dipenjara, 23 lainnya dipenjara dan dieksekusi, serta yang lain kemungkinan dibunuh tanpa masa percobaan dalam tahanan (African Study Center, t.t.).

Insiden ini memperlihatkan bahwa konflik etnis di Burundi telah meluas ke wilayah politik dan keamanan. Micombero yang merupakan pemimpin Burundi dari etnis Tutsi Hima, mencoba mengusir perwakilan etnis Tutsi Banyaruguru dari kekuasaan pemerintahan sekitar tahun 1970–1971. Sejumlah menteri Banyaruguru dan anggota dewan dituduh melakukan konspirasi pada tahun 1971 dan dinyatakan bersalah. Mereka ada yang dipenjara hingga dihukum mati. Perebutan kekuasaan yang disertai dengan tindakan kekerasan hingga pembunuhan massal antar-kedua etnis di Burundi mulai mengarah ke genosida.

Indikasi genosida di Burundi sebenarnya sudah terlihat sejak bulan Maret 1972. Saat itu, pemimpin Burundi Mwami Ntare diculik saat berkunjung ke Uganda. Terdapat indikasi bahwa ia sengaja dikirim dan dituduh melakukan invasi dengan bantuan tentara sewaan berkulit putih hingga akhirnya dipenjara di Gitega. Warga etnis Hutu melakukan pemberontakan di Bujumbura bagian selatan pada 29 April 1972 karena tidak terima atas perlakuan terhadap pemimpin mereka. Tindakan tersebut dibalas oleh warga etnis Hutu yang kemudian membunuh 2.000 orang etnis Tutsi. Mayor Shibura mengeksekusi Mwami Ntare di Gitega. Masyarakat dari etnis

Hutu membunuh lebih dari 10.000 orang Tutsi, termasuk kakak ipar presiden (African Study Center, t.t.).

Peristiwa saling bunuh di perwakilan pemerintahan ini menyebabkan peningkatan eskalasi konflik. Dengan status indikasi genosida, PBB masih belum menugaskan pasukan perdamaian ke Burundi. Sementara itu, saling bunuh di antara kedua etnis terus terjadi. Pihak yang berkuasa terus melakukan pembunuhan partai oposisi dan mengusir perwakilan di pemerintahan.

Etnis Tutsi memanfaatkan kesempatan kekuasaan ini dengan baik. Penguasaan atas angkatan bersenjata dimanfaatkan untuk membunuh penduduk etnis Hutu. Sebanyak 100.000 penduduk dari etnis Hutu, termasuk kaum intelektual, mahasiswa, siswa SMA, dan pemuka agama Hutu ikut tewas dalam pembunuhan massal tersebut. Pada tahun 1972, diperkirakan 150.000 orang dibunuh oleh angkatan bersenjata; sebagian besar berasal dari etnis Hutu. Peristiwa ini kemudian didefinisikan oleh masyarakat Burundi sebagai “*perang sipil pertama atau genosida*”. Kebanyakan etnis Hutu mengungsi ke Rwanda, Zaire, dan Tanzania. Mereka bermigrasi untuk mencari perlindungan. Pada tahun 1974, para pengungsi kembali ke Burundi setelah Amnesty International menawarkan perlindungan. Hingga Micombero digulingkan dari kursi pemerintahan pada 1 November 1976, diperkirakan sekitar 100.000 orang Hutu telah mengungsi keluar Burundi.

Micombero yang berhasil dilengserkan dari pemerintahan kemudian diasingkan oleh angkatan bersenjata yang telah tergabung dalam Dewan Supremasi Revolusioner. Sepupu Micombero yang bernama Jean-Baptiste Bagaza terpilih menjadi presiden berikutnya (Amnesty International, 1998). Masalah di Burundi ternyata tidak hanya tentang pembunuhan antar-etnis yang mengarah ke ranah politik. Kolera menyerang rakyat Burundi pada bulan Mei 1978. Wabah penyakit ini sempat menurunkan ketegangan konflik, tetapi tidak bertahan lama hingga eskalasi konflik kembali meningkat (Murray, 2004). Pemerintahan Burundi, yang ketika itu dipegang oleh etnis Tutsi kemudian mulai menunjukkan itikad baik untuk menurunkan eskalasi konflik.

Pada tahun 1979, diadakan kongres nasional pertama UPRONA. Pemerintahan Burundi mengadopsi sebuah piagam baru melalui hasil kongres nasional yang diselenggarakan. Kemudian, Komite Pusat UPRONA menetapkan Jean-Baptiste Bagaza sebagai presiden. UPRONA mulai menerapkan konstitusi baru yang ditulis pada tahun 1981 yang diterima sebagai referendum. UPRONA menjadi partai resmi dan ketua UPRONA menjadi satu-satunya kandidat presiden, yaitu Bagaza. Pemerintahan Bagaza bertahan cukup lama dan kembali memerintah pada tahun 1982.

Masa pemerintahan Bagaza juga diwarnai konflik agama. Pada tahun 1985, beberapa pastor Katolik ditangkap. Tercatat sekitar 280 misionaris dipaksa meninggalkan negara Burundi antara tahun 1979 –1985. Ini adalah masa penyebaran agama Islam yang dibuktikan dengan pembangunan *Islamic Center* atas bantuan dari pemerintahan Khadafi, Libya (African Study Center, t.t.). Terlepas dari konflik agama yang terjadi, ini adalah bukti hubungan baik antara Libya dan Burundi. Libya menunjukkan dukungannya atas pemerintahan Bagaza di Burundi.

Aksi perebutan kekuasaan dalam satu partai terus meningkat. Presiden Bagaza dikudeta oleh Major Pierre Buyoya pada 3 September 1987 (African Study Center, t.t.). Meskipun sama-sama berasal dari partai etnis Tutsi UPRONA, Buyoya dan Bagaza berupaya saling berebut kursi. Buyoya mampu menarik lebih banyak dukungan dari masyarakat internasional dengan visinya menjalankan agenda liberalisasi dalam memperbaiki hubungan antaretnis Hutu dan Tutsi. Buyoya juga berjanji untuk mengatasi korupsi, nepotisme, dan sentralisasi, serta memperbaiki birokrasi yang tidak efisien oleh pemerintahan sebelumnya, yang dianggap gagal mendukung pembangunan lokal.

Masyarakat internasional kemudian mendukung pemerintahan Buyoya dan percaya bahwa di bawah pemerintahannya, konflik etnis di Burundi dapat diatasi dengan baik. Faktanya, setelah berhasil merebut kekuasaan, Buyoya melarang simpatisan Bagaza di Partai UPRONA untuk mengadakan kegiatan apapun. Bahkan, Buyoya tetap melakukan pembunuhan terhadap warga etnis Hutu melalui bantuan

angkatan bersenjata. Hal ini memicu pemberontakan oleh warga etnis Hutu pada bulan Agustus 1988 yang menyebabkan 20.000 orang meninggal (African Study Center, t.t.). Dukungan internal untuk membawa semua aktor berkonflik menuju ke proses perdamaian, berbanding terbalik dengan keinginan Hutu untuk membalas dendam atas meninggalnya sebagian besar etnis Hutu di tangan Buyoya (dari etnis Tutsi) selama menjabat.

Buyoya membentuk Komisi Militer untuk Keselamatan Nasional (*Military Committee for National Salvation*) yang kemudian memilihnya menjadi presiden. Simpatisan Bagaza di Partai UPRONA yang tadinya dilarang untuk mengadakan pertemuan, menjadi aktif kembali di bawah kepemimpinan Buyoya pada tahun 1988. Demi mempertahankan kekuasaannya, Buyoya sama sekali tidak menghiraukan gangguan dari pihak lain. Alasannya, Buyoya bertanggung jawab atas keamanan negara tersebut. Padahal, upaya tersebut merupakan bentuk ketakutan Buyoya atas usaha Bagaza yang nantinya akan merebut kembali kursi pemerintahan dari tangannya. Ketika pemerintahan dipegang oleh Presiden Buyoya, tercatat lebih dari 20.000 etnis Hutu dibunuh oleh Tutsi dan terdapat lebih banyak lagi warga Burundi yang mengungsi ke Rwanda pada tahun 1988 (African Study Center, t.t.). Hal ini dipengaruhi oleh letak geografis dan latar kesamaan etnis di kedua negara tersebut.

Kombatan etnis Hutu memandang pemerintahan Buyoya merupakan momentum kembalinya mereka harus kembali merasakan penindasan oleh etnis Tutsi. Kedua partai besar etnis Hutu yang sama-sama tidak menyetujui proses perdamaian, antara lain National Council Defence of Democracy - Forces for The Defence of Democracy (CNDD-FDD) dan Party for the Liberation of Hutu People - Forces nationales de Liberation (PALIPEHUTU-FNL), terus berupaya melakukan serangan. Pada 13 Agustus 1990, PALIPEHUTU-FNL kembali melakukan gerilya dan menyerang barak angkatan bersenjata di Madamba wilayah selatan, tetapi berhasil diusir oleh Tutsi. Warga etnis Tutsi tidak tinggal diam dan melakukan serangan balik. Perebutan kursi pemerintahan juga melibatkan

perwakilan dari partai etnis Hutu, Front for Democracy in Burundi (Frodebu). Dalam perlawanannya, beberapa anggota Frodebu membunuh etnis Tutsi dengan dibantu oleh pasukan militer. Konflik Burundi ini diklaim telah menewaskan 300.000 orang. Kemudian, parlemen menunjuk salah satu perwakilan dari etnis Hutu, Cyprien Ntaryamira, menjadi presiden pada Januari 1991 (African Study Center, t.t.).

Perebutan kekuasaan di antara ketiga kelompok yang berasal dari etnis Hutu semakin memperkeruh situasi keamanan di Burundi. Pada masa pemerintahan Buyoya, etnis Tutsi yang dipercaya mampu membawa Burundi lebih baik dalam menangani konflik etnis justru paling banyak menimbulkan kekacauan. Hal ini membuat masyarakat internasional semakin mendesak upaya perdamaian di Burundi.

Burundi kemudian mulai mengenal sistem multipartai pada tahun 1992. Usaha ini tidak mudah, karena warga etnis Tutsi masih terus berusaha melakukan perlawanan. Salah satu contohnya adalah pembunuhan terhadap presiden yang baru dipilih dari Hutu, yaitu Melchior Ndadaye yang berasal dari Frodebu pada tahun 1993. Peristiwa ini kembali menyebabkan eskalasi konflik. Tercatat, perang sipil kembali terjadi hingga menewaskan lebih dari 300.000 orang (Burundi, t.t.).

Upaya diplomasi kemudian dilakukan melalui pembentukan Koalisi Perdamaian dan Keadilan di Burundi (Coalition for Peace and Justice in Burundi – CPJB). Pertemuan diprakarsai oleh pemerintah dan perwakilan dari partai etnis Hutu yang sepakat bertemu pada 3 Februari 1995. Ketika itu, masih ada keraguan akan netralitas CPJB mengingat anggota koalisi ini terdiri dari perwakilan warga Burundi dari etnis Tutsi. Dari pertemuan tersebut disepakati pengambilan sumpah Ntaryama dari etnis Tutsi sebagai Kepala Negara Burundi pada 5 Februari 1995. Namun, tidak lama setelah pengambilan sumpah tersebut, Presiden Cyprien Ntaryamira dan Presiden Rwanda Juvenal Habyarimana dibunuh dalam kecelakaan pesawat di Kigali, Rwanda pada 6 April 1995. Segera setelah peristiwa tersebut koalisi pemerintah membentuk perwakilan dari 13 partai pada 10 September 1995.

Sebuah perjanjian yang disepakati dengan pihak PBB menetapkan bahwa Perdana Menteri haruslah anggota partai UPRONA (Burundi, t.t.). Keterlibatan PBB hanya sebatas menentukan dan menyetujui pemerintahan yang berwenang, dan hal berupa penugasan pasukan operasi perdamaian belum dilakukan ketika itu.

Pada 23 Desember 1995, UPRONA mengumumkan akan menarik diri dari koalisi pemerintah kecuali jika Minani ditunjuk menjadi juru bicara oleh Majelis Umum. Kursi perdana menteri yang kosong memaksa Presiden Burundi Ntibantunganya menunjuk perdana menteri baru dari etnis Tutsi yang bernama Antoine Nduwayo pada 22 Februari 1996. Ntibantunganya meminta komunitas internasional untuk membantu negaranya mencegah genosida pada 14 Maret 1996. Amnesty International mengumumkan bahwa Burundi “*poised on the brink of another cycle of horrific slaughter*” (keadaan bahaya atas pembantaian manusia) pada 28 Maret 1996. Presiden Ntibantunganya dan Perdana Menteri Nduwayo menandatangani persetujuan yang menekankan stabilitas, perlindungan keamanan, dan mendukung kembalinya pengungsi yang tinggal di pengungsian negara tetangga tepat pada tanggal 31 Maret 1996.

Pada saat mereka memutuskan untuk kembali, justru angka korban konflik etnis meningkat. Setidaknya 4.050 orang sipil tak bersenjata di Distrik Giheta, sebagian besar etnis Hutu, dieksekusi tanpa proses hukum pada 27 Juli–10 Agustus 1996 oleh militer Pemerintah Burundi. Mayor Buyoya kemudian mengadopsi konstitusi baru di Burundi pada tahun 1992, yang kemudian membuka jalan pembentukan kembali Majelis Nasional (*National Assembly*) untuk melaksanakan pemilu yang bebas dalam hampir tiga puluh tahun terakhir (Amnesty International, 1996). Buyoya ingin membuktikan pada masyarakat internasional bahwa keraguan mereka atas upaya perdamaian yang dilakukan oleh Buyoya tidak terbukti. Keseriusan Buyoya dalam mencapai perdamaian di Burundi disambut baik oleh dukungan masyarakat internasional dan para negara donor.

Namun, eskalasi konflik terus terjadi, terutama di wilayah perbatasan. Letak geografis dan kesamaan etnis warga yang tinggal di

negara sekitar Burundi ikut memengaruhi eskalasi konflik di Burundi. Sebagai contoh, pemerintah Kongo dan Zimbabwe merekrut anggota partai CNDD-FDD untuk dilatih dan dipersenjatai melawan ex-FAR/Interahamwem, yang merupakan sekelompok pemberontak di Rwanda. Kemudian, isu bahwa CNDD-FDD membentuk aliansi dengan Kongo dan Zimbabwe untuk mendukung genosida semakin menyebar dan menyebabkan eskalasi konflik. Di lain pihak, FNL mengatur dan melakukan operasi gerilya warga etnis Hutu yang ada di luar Burundi, antara lain dari Kongo maupun Tanzania (Prendergast & Smock, 1999).

Anggota etnis Hutu partai CNDD-FDD dan PALIPEHUTU-FNL yang dipersenjatai dan melakukan pemberontakan di negara lain sekitar Burundi semakin meningkatkan eskalasi konflik. Kelompok pemberontak CNDD-FDD dan FNL melarikan diri ke hutan di Tanzania atau ke perbatasan negara tetangga lain di sekitarnya ketika diminta untuk ikut dalam proses perdamaian. Adanya bantuan dan pelatihan yang diberikan pada anggota partai kombatan etnis Hutu menguatkan anggapan bahwa negara di sekitar Burundi tersebut mendukung pemberontak Hutu melawan pemerintahan Burundi yang sedang dikuasai oleh etnis Tutsi. Negara tetangga Burundi, yang seharusnya berkewajiban mendukung tercapainya keamanan regional di wilayah Afrika, justru memberikan bantuan kepada kombatan yang berada di negara mereka. Pemerintah Burundi melihat aksi ini sebagai sebuah aksi pengumpulan kekuatan untuk menentang pemerintahan Burundi (Prendergast & Smock, 1999).

Hingga konflik etnis di Burundi pecah pada tahun 1996, PBB masih belum terlihat menugaskan pasukan perdamaian. Perselisihan di Dewan Keamanan PBB (DK PBB) sangat panjang. Konflik di Dewan Keamanan PBB untuk memutuskan penetapan R to P di Burundi mengalami *deadlock*, yaitu antara negara pemegang veto DK PBB tidak satu suara dalam menginginkan R to P (*responsibility to protect*). Amerika menginginkan adanya R to P, sedangkan Inggris yang merupakan sekutu Perancis tidak satu suara dengan Amerika. Hal ini menyebabkan negara donor dari PBB merasa bahwa pecahnya perang sipil di Burundi mengancam keamanan negara sekitar

Burundi. Permasalahan tersebut akhirnya dianggap sebagai konflik terlokalisasi yang berubah menjadi masalah mendasar dan mendesak bagi negara-negara tetangga dan konsorsium global dalam badan transnasional, organisasi non pemerintah, dan negara-negara donor penting dari Barat (Prendergast & Smock, 1999). Dalam menangani konflik etnis di Burundi, diperlukan upaya dari semua pihak yang terkait untuk membantu menurunkan eskalasi konflik. Dari sisi pemerintahan, isu mengenai perbatasan, wabah penyakit, dukungan terhadap kombatan dari etnis Hutu dari negara tetangga Burundi, ditambah dengan minimnya peran PBB, justru semakin dimanfaatkan menjadi kekuatan bagi upaya diplomasi oleh negara di sekitar, seperti Afrika Selatan dan Tanzania. Kerja sama dan dukungan dari negara yang berkomitmen untuk mencapai perdamaian di Burundi adalah modal utama tercapainya stabilitas keamanan regional di tengah desakan masyarakat internasional untuk segera menyelesaikan konflik. Oleh karena itu, upaya diplomasi dengan menerapkan prinsip non-intervensi oleh organisasi regional sangat penting untuk menangani konflik etnis di Burundi.

C. Organisasi Regional: Pembentukan Organization of African Unity Hingga Peran African Union

Peran organisasi regional sangat penting dalam penanganan konflik kawasan. Hal tersebut ditujukan untuk mencapai stabilitas politik, sosial, dan ekonomi. Dalam menjalankan perannya, organisasi regional menjunjung tinggi semangat regionalisme. Regionalisme dalam agenda internasional telah menghasilkan reaksi gabungan antara kaum positif dan pesimis; keduanya berpendapat bahwa regionalisme semakin penting dengan karakteristik permanen pasca-Perang Dunia II (Fawcett & Hurrell, 1995).

Landasan utama pembentukan organisasi regional berfokus pada letak geografis negara anggotanya, yaitu negara-negara yang saling berdekatan dalam sebuah kawasan. Hal ini dapat mengoptimalkan efisiensi dan keefektifan kerja sama regional. Begitu juga dalam hal penanganan konflik, letak geografis sebuah kawasan merupakan

modal penting bagi organisasi regional untuk segera melakukan tindakan pencegahan agar konflik tidak meluas. Seperti ungkapan Stefan Wolff yang menyatakan pentingnya strategi organisasi regional untuk menangani konflik.

“Among the strategies aimed at preventing, managing, and settling internal conflicts in divided societies, territorial approaches have traditionally been associated in particular with self-determination conflicts, or more precisely with conflicts in which territorially concentrated identity groups (whose identity is, in part, derived from association with this territory, or homeland, in which they reside demand to exercise their right to self-determination”. (Wolff & Dursun-Özkanca, 2014)

Fokusnya jelas, yaitu peran organisasi regional dalam mencegah, mengelola, hingga menyelesaikan konflik internal dalam sebuah kawasan. Organisasi regional merupakan sebuah segmen dunia yang saling terikat oleh tujuan yang sama berdasarkan latar belakang geografis, sosial, ekonomi, dan politik dalam mengolah struktur formal sebagai perjanjian antar-pemerintahan di sebuah kawasan (Bernett, 1983).

Kemudian, organisasi regional membentuk konsep regionalisme. Regionalisme menurut Joseph Nye merupakan formasi pengelompokan negara berdasarkan letak geografis satu wilayah (Nye, 1995). Negara-negara dalam satu kawasan tersebut merasa lebih diuntungkan dengan faktor letak geografis.

Di kawasan yang rawan konflik seperti Afrika, peran organisasi regional menjadi sangat penting. Pada 25 Mei 1963 di Addis Ababa, Ethiopia, negara-negara di Afrika mendirikan Organization of African Unity (OAU). Visi dan misi OAU adalah meningkatkan kesatuan negara-negara di Afrika, menghilangkan segala bentuk kolonialisme di Afrika, menjalin kerja sama antarbenua, dan mempertahankan *sovereignty*, serta wilayah masing-masing negara di Afrika (African Study Center, t.t.). OAU juga bertujuan membantu menuntaskan upaya penghapusan kolonialisme atau dekolonisasi di benua Afrika. Pembentukan OAU bergantung pada keberhasilan negara-negara di Afrika meraih kemerdekaannya karena upaya tersebut adalah salah satu indikator penentu keberhasilan dekolonisasi.

Pendiri OAU adalah para pemimpin politik penting di Afrika, antara lain Dr. Kwame Nkrumah dari Ghana, Léopold Sédar Senghor dari Senegal, dan Haile Selassie dari Ethiopia. Kwame Nkrumah adalah salah seorang pemimpin yang paling terkenal di Afrika yang kemudian ditunjuk sebagai Perdana Menteri pertama di Afrika. Dia adalah tokoh dibalik keberhasilan Ghana meraih kemerdekaan dan terbebas dari penindasan kolonialisme. Dia juga membantu negara yang masih terjajah untuk menuntut hak kemerdekaan (African Study Center, t.t.).

Para tokoh tersebut ikut menentukan visi dan misi OAU dalam menciptakan dan menjaga keamanan di tingkat kawasan. Era dekolonisasi Afrika dimulai pada akhir 1940an hingga awal 1950an, yang ditandai dengan kemunculan partai-partai politik baru. Sejak itu, para tokoh semakin mengintensifkan semangat melawan kolonialisme, anti-*apartheid*, dan tidak lagi bergantung pada negara asing (African Study Center, t.t.). Hal ini dilakukan untuk meminimalisasi intervensi atau kolonialisme asing. Pendekatan dalam tingkat regional efektif untuk menangani konflik.

Oleh karena itu sejak tahun 1981, OAU berfokus pada dekolonisasi, yaitu menjamin kemerdekaan negara di Afrika yang masih menjadi koloni negara lain. Fokus OAU yang lain adalah pembebasan diri dari pemerintahan rezim *apartheid* seperti yang terjadi di Afrika Selatan dan melindungi negara yang baru merdeka (Shivji, 1989). OAU menekankan prinsip kebijakan non-intervensi urusan dalam negeri negara anggotanya dalam menangani konflik. OAU serius memperjuangkan persamaan kedaulatan negara, perlawanan terhadap neo-kolonialisme, dan penyelesaian konflik secara damai. Organisasi ini terbukti efektif dalam penanganan konflik (Murray, 2004).

African Union (AU) sebelumnya bernama OAU. OAU dianggap kurang memperhatikan hak asasi manusia dalam kasus perang sipil antara Hutu dan Tutsi. OAU dengan ideologi anti-imperialisme beranggotakan sebanyak 53 negara yang sudah merdeka di Benua Afrika. Dengan berpegang teguh pada prinsip *non intervention*, organisasi regional yang kemudian menjadi AU ini berpotensi besar dalam menyelesaikan konflik regional (Tavares, 2010).

D. Penanganan Konflik di Burundi

Pada tahun 2002, OAU berubah menjadi menjadi African Union (AU). Tujuan utamanya tidak hanya pada perlindungan warga negara atas politik *apartheid* dan dekolonisasi, tetapi juga pada peningkatan keamanan dan stabilitas regional di kawasan Afrika. Buktinya, sejauh ini AU dinilai efektif dalam menangani konflik di Burundi, Sudan, Somalia, dan Komoro (African Union, 2000).

Peristiwa pembunuhan massal etnis Hutu dan Tutsi yang terjadi di Rwanda pada tahun 1994 merupakan pengalaman buruk bagi kawasan Afrika. Pada tahun 1996, konflik serupa pecah di Burundi. Hal ini menjadi pelajaran penting sehingga akhirnya masyarakat internasional mendesak agar konflik etnis di Burundi ini segera diselesaikan.

Konflik Burundi juga menjadi momentum bagi African Union untuk melaksanakan perannya sebagai organisasi regional Afrika. Konflik disertai kekerasan yang sudah pernah terjadi di Rwanda kemudian terulang kembali di Burundi ini membutuhkan penanganan serius agar korban sipil tidak terus bertambah. Salah satunya adalah menerapkan cara penanganan konflik untuk genosida.

Seorang pengacara Yahudi bernama Raphael Lemkin (1900–1959) mendeskripsikan tindakan Nazi melakukan pembunuhan terhadap bangsa Yahudi yang tinggal di Eropa sebagai sebuah pembunuhan sistematis. Dia menemukan kata *genocide* dengan menggabungkan *geno-*, dari bahasa Yunani yang berarti ras atau suku, dengan kata *-cide*, yang diambil dari bahasa Latin yang artinya membunuh. Dengan kata lain, “sebuah rencana dengan berbagai cara untuk membunuh atau merusak fondasi penting kehidupan dalam sebuah negara, tujuannya adalah memusnahkan kelompok tersebut.” Tahun 1945, pertemuan Dewan Militer Internasional yang diadakan di Nuremberg, Jerman, mendakwa para pemimpin penganut Nazi dengan tuntutan “kejahatan terhadap kemanusiaan”. Kata *genocide* termasuk di dalam dakwaan, tetapi sebagai istilah deskripsi, bukan dalam kerangka hukum (United States Holocaust Encyclopedia, 1980).

Menurut laporan Amnesty Internasional 1996 tercatat 200.000–300.000 warga etnis Hutu dibunuh. Sebelumnya, pada tahun 1972 sebanyak 4.050 warga etnis Tutsi dibunuh di sekitar distrik Giheta. Para warga etnis Hutu dan Tutsi yang merasa tidak aman melakukan migrasi ke negara di sekitar Burundi, seperti Rwanda dan Uganda (African Centre for the Constructive Resolution of Disputes [ACCORD], 2007). Penyebaran etnis Hutu dan Tutsi di beberapa negara kawasan Afrika Timur menjadi sebuah landasan utama harus tercapainya perdamaian di kawasan Afrika. Hal ini yang kemudian memengaruhi stabilitas keamanan di kawasan Afrika.

Konflik Burundi bisa dikatakan sebagai konflik etnis pertama yang ditangani oleh AU, mengingat bahwa konflik etnis serupa yang terjadi di Rwanda tahun 1994 ditangani oleh PBB (The Rwandan genocide, 2022). Ditambah lagi, masyarakat internasional menyorot kemampuan AU dalam menangani konflik etnis, mengingat dana yang dikeluarkan untuk menangani konflik etnis di Burundi tidak sedikit (Murray, 2004). Jika konflik etnis di Burundi tidak dapat ditangani dengan baik oleh AU, ada ketakutan konflik etnis serupa di Rwanda, yang memakan lebih dari 800.000 jiwa, akan kembali terjadi (Burundi, t.t.).

Oleh karena itu, penyelesaian konflik dengan cara damai dan berpegang teguh pada prinsip non-intervensi membuat AU lebih dipilih. Walaupun, ada banyak faktor yang memengaruhi eskalasi konflik etnis di Burundi.

BAB III

Pemetaan Konflik di Burundi

A. Upaya Diplomasi di Burundi

Diplomasi adalah kegiatan politik dengan tujuan memfasilitasi dua pihak yang bersengketa atau memiliki kepentingan tertentu. Dalam hal ini, diplomasi membutuhkan tenaga ahli dan sumber daya yang kompeten. Upaya diplomasi juga merupakan kekuatan penting dalam hubungan internasional (Berridge, 2005). Diplomasi bukan semata-mata kegiatan yang dilakukan oleh para profesional atau diplomat.

Upaya diplomasi dapat dilakukan oleh berbagai pihak yang kompeten dengan membentuk jaringan dalam hubungan internasional. Dalam buku *Multitrack Diplomacy* terdapat sembilan aktor dalam kerangka konsep dan praktik untuk memudahkan pemahaman kompleksitas sistem *peacemaking* (Louise Diamond, 1996). Di antara kesembilan aktor tersebut adalah pemerintah, non-pemerintah profesional, pebisnis, masyarakat sipil, peneliti termasuk di dalamnya pelatihan dan pendidikan, aktivis, pemuka agama, komunitas amal, serta komunikasi dan media. Masing-masing aktor tersebut memiliki peran penting dalam hubungan internasional. Mereka mewakili dunia dengan filosofi dan sudut pandangnya masing-masing melalui identitas tujuan, bahasa, perilaku, kegiatan, perbedaan, budaya, dan

keanggotaan (Diamond & McDonald, 1996). Oleh karena itu, selanjutnya akan dianalisis berbagai peran aktor-aktor dalam melakukan diplomasi penanganan konflik di Burundi.

Perang sipil di Burundi telah lama menjadi subjek penelitian politik, mengingat keberagaman karakter masyarakat di sebagian besar negara Afrika. Resolusi konflik etnis antara Hutu dan Tutsi yang terjadi di Burundi adalah batu loncatan bagi regulasi penanganan konflik di Afrika secara mandiri. Sejak awal terjadi konflik di Burundi, Afrika Selatan berkomitmen penuh menjadi fasilitator dalam proses perdamaian. Usaha tersebut dinyatakan sebagai salah satu implementasi kebijakan luar negeri Afrika Selatan. Hal ini sesuai dengan semangat *African Renaissance*. Thabo Mbeki sebagai Presiden Afrika Selatan ketika itu menyatakan:

“The new African world which the African Renaissance seeks to build is one of democracy, peace and stability, sustainable development and a better life for the people, non-racism and non-sexism, equality among the nations, and a just and democratic system of international governance. None of this will come about of its own [accord]. In as much as we liberated ourselves from colonialism through struggle, so will it be that African Renaissance will be victorious only as a result of a protracted struggle that we must wage. Yesterday is a foreign country- tomorrow belongs to us ...” (Kumaat, 2019).

Momentum tersebut juga merupakan aksi nyata kebijakan *African Renaissance* yang menegaskan bahwa intervensi tersebut merupakan momen penting dalam sejarah Afrika Selatan; bukan untuk memperluas wilayah, namun demi menjaga stabilitas regional Afrika (Boshoff dkk., 2010). Semangat regionalisme dan solidaritas negara-negara di Afrika dengan perjuangan anti-apartheid tanpa mempertimbangkan berapa banyak yang harus mereka bayar demi usaha tersebut sangat jelas terlihat dari negara Afrika Selatan (Boshoff dkk., 2010). Burundi, yang ketika itu kurang mendapat dukungan dari PBB dalam penanganan konflik etnis, menjadi sasaran utama

dalam upaya pencapaian perdamaian, keamanan, dan perkembangan di benua Afrika.

Bailes dan Cottey (2006) menuliskan salah satu faktor penting tercapainya Keamanan Regional atau *Regional Security* adalah dengan adanya keamanan kolektif. Seperti yang dilakukan oleh Afrika Selatan dalam melakukan inisiasi gerakan kerja sama negara sekitar untuk menangani konflik etnis di Burundi. Pengetahuan akan indikasi faktor-faktor penghambat aspirasi keamanan yang mungkin terjadi di kawasan regional menjadi sangat penting dalam penanganan konflik kawasan (Bailes & Cottey, 2006). Dalam kasus konflik etnis di Burundi, Afrika Selatan telah mampu merespons kekuatan aliansi dan keseimbangan kekuatan politik atas indikasi faktor-faktor keamanan. Afrika Selatan dan negara sekitar Burundi, seperti Tanzania, Rwanda, dan Kongo, mampu berperan aktif dalam melakukan diplomasi untuk mencapai proses perdamaian di Burundi, meskipun pada praktiknya banyak tantangan yang harus dihadapi guna mewujudkan keamanan regional.

Upaya Afrika Selatan menjadi fasilitator merupakan sebuah langkah penting dalam proses perdamaian di Burundi. Hal ini semakin jelas terlihat ketika peran fasilitator Afrika Selatan di bawah kekuasaan Presiden Nelson Mandela sejak tahun 1999. Nelson Mandela berusaha mempercepat penanganan konflik karena semakin kuatnya tekanan dari negara donor. Minimnya peran organisasi internasional seperti PBB justru menjadi dorongan kuat bagi Afrika Selatan untuk terus berkomitmen menjadi fasilitator dalam konflik di Burundi, demi menjaga keamanan regional Afrika (Boshoff dkk., 2010). Komitmen tersebut diimplementasikan dalam pertemuan regional *The 8th Arusha Regional Summit*. Nelson Mandela yang ditunjuk sebagai fasilitator proses perdamaian di Burundi, menyatakan bahwa peran Afrika Selatan saat itu adalah sebagai fasilitator. Namun, Afrika Selatan juga bisa melakukan intervensi militer jika diperlukan (Henry Boshoff, Waldemar Vrey, 2010). Mandela berhasil meyakinkan warga Burundi untuk mengikuti proses perdamaian dengan menawarkan tim fasilitator yang tidak akan berubah dan mekanisme administratif

yang dipertahankan oleh Jenius Nyerere atau dikenal dengan panggilan Nyerere yang sebelumnya merupakan fasilitator Afrika Selatan untuk Burundi yang meninggal pada tahun 1999. Usaha ini dinilai efektif dalam penanganan konflik regional di Afrika. Dengan kepercayaan sebagian besar partai atas usaha Mandela, mayoritas partai yang berkonflik bersedia untuk mengikuti proses perdamaian yang menghilangkan kecemasan atas bentuk kolonialisme baru di Afrika (Boshoff dkk., 2010).

Desakan masyarakat internasional terus meningkat karena sudah terlalu banyak dana yang dikeluarkan. Mereka tidak sabar menyaksikan tercapainya perdamaian yang baru saja disetujui oleh sebagian besar partai. Pada Januari 2000, Mandela mulai berusaha mempercepat proses perdamaian dengan gaya negosiasi terbuka yang secara langsung menyatakan:

“Please join the modern world. Why do you allow yourselves to be regarded as leaders without talent, leaders without vision? When people in the West hear these things they say: ‘Africans are still barbarian-no human being could do what they are doing’. The fact that women children and the aged are being slaughtered every day is an indictment against all of you...” (Mandela slams Burundi’s, 2000)

Gaya diplomasi Mandela yang terbuka ini tidak begitu disukai oleh Buyoya yang ketika itu masih menjabat sebagai presiden Burundi. Setelah melakukan konsultasi dengan berbagai pemimpin partai yang ada di Burundi, Mandela terbang dari Arusha ke New York untuk menginformasikan konflik yang terjadi di Burundi ke Dewan Keamanan PBB (Boshoff dkk., 2010). Hal ini membuat pihak internasional sulit mengelak dari masalah yang terjadi di Burundi. Nelson Mandela berupaya mengajak lebih banyak kepala negara untuk berpartisipasi dalam penanganan konflik di Burundi. Mandela mengajak para kepala negara untuk berkontribusi mencapai perdamaian dunia.

Mandela mengharapkan lebih banyak bantuan kemanusiaan (*humanitarian assistance*) dari negara-negara anggota PBB.

Namun, proses perdamaian di dalam Burundi tidak semudah yang dibayangkan. Perjanjian kesepakatan gencatan senjata antara CNDD-FDD dengan PALIPEHUTU-FNL gagal dilakukan sejak pertengahan Juli hingga akhir Agustus 2000. FNL tidak datang saat negosiasi dan FDD menolak untuk berbicara dengan siapapun kecuali dengan fasilitator. Ini merupakan bukti bahwa partai pemberontak dari etnis Hutu menolak untuk mengikuti proses perdamaian melalui penandatanganan *Arusha Agreement* (Boshoff dkk., 2010).

Tidak berhenti sampai di situ, upaya Mandela untuk memfasilitasi proses perdamaian di Burundi juga dilakukan dengan cara membuat pengumuman publik bagi siapapun yang berusaha melakukan sabotase terhadap upaya perdamaian di Burundi. Mandela bersama dengan Deputi Presiden Afrika Selatan, Jacob Zuma, dan Presiden Rwanda, Paul Kagame, meyakinkan sebagian besar delegasi untuk menandatangani perjanjian damai. Presiden Thabo Mbeki dari Afrika Selatan menyatakan pentingnya peran Afrika Selatan dalam upaya menciptakan keamanan regional. Hal ini tersirat dalam pidatonya yang disampaikan dalam *State of the Nation* pada Februari 2007:

“Among the greatest achievements of the peoples of Africa in the past two-and-a-half years has been the restoration of peace in the Great Lakes region. We are proud, as South Africans, of the role that our people have played in helping to bring this about – from the young men and women in our National Defence Force to employees of public and private institutions... we will continue to work with the sister people of DRC as well as Burundi, the Comoros and Sudan, in particular, to ensure that the condition of peace and stability thus far obtained translates without pause into concerted action for economic reconstruction and social development. However... we cannot underplay the challenges that we face in dealing with the remaining areas of conflict... Our government will respond appropriately and as our capacity permits...”(African Center for the Constructive Resolution of Disputes [ACCORD], 2007).

Pidato Mandela ini mengkritik Presiden Mayor Buyoya yang menolak menandatangani perjanjian damai. Mandela menganggapnya

sebagai upaya sabotase perjanjian damai di Burundi (Boshoff dkk., 2010). Jika kelompok perwakilan etnis Tutsi tidak menandatangani perjanjian damai, semakin kuat indikasi bahwa Afrika secara keseluruhan tidak mendukung *African Renaissance* dan tidak mampu menemukan solusi damai untuk permasalahan di kawasannya sendiri. Permasalahan ini akhirnya hanya berkuat pada kelompok kombatan etnis Hutu, yaitu partai PALIPEHUTU-FNL dan CNDD-FDD, yang terus bersengketa dan tidak menginginkan adanya proses perdamaian di Burundi, mengingat sebagian besar partai di Burundi telah sepakat untuk mengikuti proses perdamaian.

Tidak tercapainya kesepakatan damai antara partai PALIPEHUTU-FNL dan CNDD-FDD kemudian meningkatkan konflik di Burundi karena semakin banyak biaya yang dikeluarkan dan waktu yang diperlukan agar tercapai kesepakatan damai. Sementara itu, pihak internasional hanya bisa mendesak tercapainya proses perdamaian di Burundi, yang tetap berhitung pada pertimbangan dana yang diperlukan (Boshoff dkk., 2010).

Proses perdamaian di Burundi terus menemui kegagalan sehingga membuat kesehatan Mandela terganggu. Karena faktor kesehatan, peran Nelson Mandela di gantikan oleh Jacob Zuma (Boshoff dkk., 2010). Upaya pihak internasional dalam menangani konflik di Burundi tidak bisa diterima begitu saja oleh pemerintah Burundi karena dianggap sebagai intervensi terhadap pemerintahan Burundi. Langkah tersebut menghambat kapabilitas pemimpin Burundi untuk melakukan manuver dalam melaksanakan pemerintahannya sendiri. Pertama, upaya pihak internasional dalam menangani konflik di Burundi tidak bisa diterima begitu saja oleh pemerintah Burundi karena dianggap sebagai intervensi terhadap pemerintahan Burundi. Kedua, diskusi publik dan terbuka yang diselenggarakan oleh organisasi internasional dengan mudah memperlihatkan kelemahan pemerintahan Burundi. Ketiga, tanggal dan tenggat waktu yang sangat terbatas. Keempat, Mandela menyadari tidak mungkin mengambil keputusan untuk menyenangkan semua partai di Burundi dan menyadari peran penting Mayor Buyoya sebagai permimpin Burundi. Akhirnya,

Mandela berusaha untuk membangun hubungan lebih dekat dengan Buyoya demi tercapainya perdamaian di Burundi. Kemudian, Zuma diperintahkan oleh Mandela untuk bekerja sama dengan Presiden Omar Bongo dari Gabon. Gaya diplomasi Jacob Zuma dalam upaya mencapai perdamaian di Burundi berbeda. Jacob Zuma dan Omar Bongo seringkali mengadakan pertemuan di luar Burundi. Hal ini dilakukan agar rencana perdamaian yang digagas tidak mendapat gangguan dari pihak manapun, termasuk dari pemerintahan Buyoya yang dinilai tidak mendukung proses perdamaian. Namun, ini dijadikan alasan bagi Buyoya untuk kembali menolak upaya perdamaian yang ditawarkan Zuma. Alasannya, Buyoya menganggap bahwa pertemuan Jacob Zuma dan Omar Bongo adalah upaya Afrika Selatan berkoalisi dengan Gabon untuk mengintervensi Burundi (Boshoff dkk., 2010).

Di dalam negara Burundi sendiri, pemerintahan yang dipimpin oleh Buyoya terus mengalami perlawanan. Bahkan, pembentukan *Transitional Government in Burundi* (TGoB) tidak membuat warga Burundi percaya dengan keseriusan Buyoya menangani konflik etnis di Burundi. Partai CNDD- FDD dan PALIPEHUTU-FNL mengklaim bahwa tentara TGoB masih terus melakukan pengeboman di wilayah basis kedua partai tersebut ketika upaya gencatan senjata sedang diupayakan. Posisi TGoB justru semakin mengurangi kesempatan terjadinya perjanjian damai, menegaskan adanya konfusi dalam tubuh fasilitator yang seharusnya netral. Oleh karena itu, perwakilan dari CNDD-FDD yang bernama Nkurunziza meminta adanya fasilitator baru, yaitu negara Tanzania. Pasukan TGoB dinilai tidak netral dan mendukung kekuatan etnis Tutsi untuk kembali menindas warga Hutu yang tinggal di Burundi.

Singkatnya, proses perdamaian di Burundi terus mengalami hambatan. Hambatan yang paling besar justru datang dari dalam pemerintahan Burundi yang dipegang oleh etnis Tutsi. Untuk mencegah perluasan konflik, penyelesaian konflik yang bisa dilakukan ketika itu adalah melalui kerja sama negara sekitar dan inisiasi para tokoh. Peran organisasi regional African Union belum bisa optimal karena segala keterbatasan yang ada. Bagaimanapun, sebuah organisasi regional harus didukung oleh organisasi internasional.

B. Tren Penyelesaian Konflik Etnis di Afrika Sebelum Adanya AU

Penyelesaian konflik etnis yang terjadi di Afrika selama ini bertumpu pada kerja sama yang dilakukan oleh negara di sekitar wilayah konflik, antara lain Kongo, Rwanda, Tanzania, dan Afrika Selatan. Afrika Selatan berkomitmen penuh menjadi fasilitator konflik etnis di Burundi. Namun, upaya tersebut harus didukung oleh negara lain yang sepakat mencapai perdamaian di tingkat kawasan, pemerintahan domestik Burundi sendiri, dan para kombatan. Penugasan pasukan *South African Protection Support Detachment* (SAPSD) merupakan salah satu aksi nyata dari pemerintah Afrika Selatan dalam upaya menurunkan eskalasi konflik. SAPSD adalah pasukan khusus yang dibentuk oleh Nelson Mandela sebagai respons keamanan atas konflik etnis yang terjadi di Burundi. Nelson Mandela sendiri ditunjuk sebagai fasilitator dalam penanganan konflik etnis setelah meninggalnya Julius Nyerere pada tahun 1999. Hal ini dibahas dalam rapat regional dengan harapan Mandela mampu menjadi pemimpin politik dan aktor mediasi antara PBB dan African Union. Tren diplomasi dengan penugasan pasukan perdamaian atas inisiasi Afrika Selatan dilakukan untuk mencegah intervensi asing sekaligus untuk menurunkan eskalasi konflik di Burundi hingga PBB setuju menerjunkan pasukan perdamaian.

Pada akhir Oktober 2001, Nelson Mandela mengumumkan bahwa ia akan mengirimkan 1.500 pasukan Afrika Selatan ke Burundi. Memang pada awalnya penugasan pasukan ini mengalami beberapa kendala, salah satunya adalah tidak ada kerja sama dari angkatan bersenjata Burundi, tetapi hal itu berhasil diatasi berkat diplomasi yang dilakukan oleh Nelson Mandela kepada Presiden Buyoya. Penugasan pasukan SAPSD merupakan sebuah langkah efektif dalam menangani konflik etnis di Burundi.

Intervensi yang dilakukan oleh Afrika Selatan merupakan sebuah bentuk kebijakan luar negeri demi menjaga stabilitas keamanan regional. Penugasan pasukan perdamaian SAPSD terbukti efektif menurunkan eskalasi konflik. Mandat yang diterima pasukan

SAPSD ketika itu adalah melindungi para kombatan yang kembali ke Burundi demi mengikuti proses perdamaian. Sebagai pasukan operasi perdamaian, SAPSD hanya diperkenankan membawa persenjataan ringan, dua helikopter untuk pencarian dan evakuasi, serta satu orang yang bertugas membawa senjata (Southall, 2005).

Langkah ini merupakan inisiasi *preventive diplomacy* dalam konsep keamanan regional. Afrika Selatan sudah sejak lama menaruh perhatian khusus pada konflik etnis di Burundi. Kementerian Luar Negeri Afrika Selatan mengungkapkan hubungan diplomatik antara Burundi dan negara Afrika Selatan semakin erat. Isu dibangunnya perwakilan diplomatik Afrika Selatan di Burundi menjadi sebuah pertimbangan penting, terkait keseriusan Mandela dalam menangani konflik.

Kemudian, Afrika Selatan setuju mendirikan perwakilan diplomatik resmi untuk Burundi. Kantor perwakilan dibuka pada 26 November 2001 di Bujumbura, yang merupakan basis pemberontak dari etnis Hutu PALIPEHUTU-FNL. Namun, hanya berselang setahun, kantor perwakilan ditutup karena ketegangan di pusat kota Bujumbura yang semakin meningkat. Oleh karena itu, kantor perwakilan diplomatik Afrika Selatan untuk Burundi dipindahkan kembali ke Kigali, Rwanda pada 17 Januari 2002 (Boshoff dkk., 2010).

Peristiwa ini kemudian menegaskan keraguan Buyoya terhadap keseriusan Mandela untuk menjadi fasilitator perdamaian. Hubungan antara Afrika Selatan dan Burundi mulai memburuk. Selain faktor keamanan, ada beberapa alasan dibalik penutupan kantor diplomatik Afrika Selatan untuk Burundi. Alasan pertama adalah masalah keuangan. Pihak Afrika Selatan tidak bisa memberi dukungan finansial lebih pada Burundi. Alasan kedua adalah kurangnya dukungan dan kesulitan akibat adanya kesalahpahaman yang terjadi. Perwakilan diplomatik Afrika Selatan di Bujumbura tidak didukung sepenuhnya oleh semua pihak di Burundi sehingga mereka yang bekerja di perwakilan tersebut mengalami banyak kesulitan dalam melakukan tugasnya. Alasan ketiga adalah tidak adanya kerahasiaan dalam melakukan komunikasi di antara kedua negara. Satu-satunya

media yang dapat digunakan untuk berkomunikasi adalah menggunakan faksimile dan telepon terbuka yang bisa diakses oleh siapapun sehingga terbuka kesempatan bagi para pemberontak FNL untuk merusak rencana proses perdamaian di Burundi.

Kemudian, ada dua hal yang memengaruhi penyelesaian konflik etnis di Burundi oleh Burundi. Pertama, waktu yang diberikan sangat terbatas kepada pasukan SAPSD untuk menjalankan tugasnya mengamankan para kombatan yang akan kembali ke Burundi untuk mengikuti proses perdamaian. Kedua, polemik spionase oleh pasukan SAPSD untuk mendapatkan informasi intelejen di Burundi.

Oleh karena dua permasalahan tadi, muncul ide pembentukan pasukan perdamaian South African Protection Defence Force (SANDF) untuk membantu penyelesaian tugas pasukan SAPSD. SANDF merupakan bagian dari SAPSD yang tiba di Burundi pada 28 Oktober 2001. Salah satu tugas penting SANDF adalah menjaga keamanan selama masa transisi pemerintahan di Burundi. Isu spionase yang dilakukan oleh SAPSD semakin memperburuk hubungan Afrika Selatan dengan Burundi, setelah peristiwa penutupan perwakilan diplomatik Afrika Selatan untuk Burundi. Akhirnya, laporan yang menyatakan tidak ada aksi spionase oleh pasukan SAPSD dikirimkan ke Kedutaan Besar Afrika Selatan untuk Rwanda di Kigali, Rwanda (Boshoff dkk., 2010). Langkah ini diharapkan mampu memperbaiki hubungan Afrika Selatan dengan Burundi.

Setelah penutupan tersebut, kantor perwakilan diplomatik Afrika Selatan untuk Burundi menjadi satu dengan kantor Kedutaan Besar Afrika Selatan untuk Rwanda di Kigali. Kantor tersebut berperan ganda, yaitu menjalankan peran fasilitator untuk proses perdamaian di Burundi dan menjalankan peran urusan luar negeri Afrika Selatan dengan Rwanda.

Hubungan diplomatik antara Afrika Selatan dan Burundi semakin memburuk karena perencanaan logistik dan dukungan fungsional untuk Burundi dilakukan di Rwanda, di mana kantor perwakilan perwakilan diplomatik Afrika Selatan untuk Burundi terletak. Afrika Selatan yang tadinya ingin menerapkan semangat *Renaissance* dengan

membantu bidang sosial dan ekonomi Burundi, semakin jauh dari kata ideal. Kesulitan akses dan semakin kompleksnya konflik dari isu yang beredar menyebabkan dukungan Afrika Selatan ke Burundi untuk memperbaiki sosial dan ekonomi semakin jauh dari kata berhasil (Boshoff dkk., 2010).

Bagaimanapun, langkah diplomasi Afrika Selatan ke berbagai pihak yang terlibat dalam konflik etnis di Burundi perlu diapresiasi. Tanpa peran Afrika Selatan, inisiasi pembentukan pasukan perdamaian untuk penyelesaian konflik di wilayah Afrika tidak akan terwujud, PBB dan negara anggota PBB tidak akan membuka mata terhadap adanya konflik berpotensi genosida di Burundi dan negara sekitar Burundi tidak tergerak bekerja sama untuk mencegah perluasan konflik.

C. Kegagalan Penyelesaian Konflik oleh Afrika Selatan

Upaya inisiasi Afrika Selatan melalui implementasi konsep perdamaian dalam lingkup kawasan menjadi dasar penting dalam menjaga stabilitas keamanan regional. Dalam tulisan *Regional Security in Africa* oleh Swanström (2005), keamanan regional diartikan sebagai pendekatan keamanan yang menegaskan arti sudut pandang kawasan yang terdiri dari berbagai negara, bukan satu negara. Masing-masing negara harus memiliki konsep keamanan kemudian hal tersebut disatukan dalam sebuah konsep kawasan.

Dalam menangani konflik etnis di Burundi, implementasi konsep keamanan regional diinisiasi oleh negara Afrika Selatan yang telah lebih dahulu merdeka dari kolonialisme. Pengalaman atas penindasan rezim *apartheid* oleh penjajah di Afrika Selatan membuat negara ini ingin membantu penanganan konflik di Burundi secara komprehensif. Politik *apartheid* adalah salah satu bentuk kolonialisme yang membedakan perlakuan antara warga etnis berkulit hitam dan putih. Rezim *apartheid* menegaskan kekuasaan mereka di wilayah pribumi yang mayoritas warganya berkulit hitam. Perbedaan perlakuan tersebut menegaskan bahwa kulit putih selalu lebih berkuasa atas kulit hitam.

Permasalahan ini juga terjadi di Burundi. Rezim *apartheid* berhasil memecah belah etnis mayoritas Hutu yang berkulit hitam dengan etnis minoritas Tutsi yang berkulit putih di Burundi. Etnis Tutsi diperlakukan lebih baik oleh bangsa penjajah karena perawakan mereka yang lebih menyerupai bangsa Eropa penjajah. Inisiasi tindakan Afrika Selatan tentu tidak akan berhasil, tanpa kerja sama dari berbagai pihak, termasuk negara tetangga Burundi. Afrika Selatan melakukan diplomasi dengan *preventive diplomacy* dan menerapkan semangat *self-determination* di negara Burundi. *Preventive diplomacy* sangat penting untuk mencegah konflik terulang kembali. Penanganan konflik dilakukan melalui penugasan pasukan perdamaian oleh Afrika Selatan. Upaya pencegahan meluasnya konflik ini merupakan cara yang efektif untuk menurunkan eskalasi konflik etnis di Burundi. Sementara itu, *self-determination* bermula dari sejarah kolonialisasi di negara-negara Afrika, yaitu langkah negara jajahan untuk bebas dan merdeka dalam menentukan nasib bangsanya sendiri. Penerapan *self-determination* dan *preventive diplomacy* dapat meminimalisasi intervensi negara asing dalam konflik etnis di Burundi. Langkah inisiasi oleh Afrika Selatan dilakukan dengan melihat adanya kesamaan latar belakang konflik. Dari segi latar belakang, penanganan konflik oleh organisasi regional yang dimulai dari inisiasi negara di sekitar Burundi sangat tepat. Selain mampu mengatasi konflik serupa, peran Afrika Selatan untuk menjadi fasilitator dilakukan melalui fungsi diplomasi. Perwakilan Afrika Selatan melakukan diplomasi ke PBB dan para kombatan untuk ikut terlibat dalam proses perdamaian. Dengan demikian, diperlukan sebuah wadah yang lebih besar untuk mengatasi hambatan tercapainya kesepakatan damai di antara pihak yang berkonflik. Wadah itu adalah sebuah organisasi regional. Organisasi regional semakin menyadari pentingnya biaya dan langkah penanganan konflik yang cepat. Adanya kepercayaan dan integrasi yang lebih dalam terhadap organisasi regional dapat mengurangi ketakutan adanya intervensi asing. Seperti yang dimuat dalam tulisan Bailes dan Cottey *Regional Security Cooperation in The Early 21st Century* (2006), yang menjelaskan pentingnya konsep politik aliansi, keamanan kolektif, rezim keamanan, dan keamanan komunitas dalam

menciptakan keamanan kawasan. Implementasi konsep tersebut telah diinisiasi oleh Afrika Selatan.

Sayangnya, langkah diplomasi yang dilakukan Afrika Selatan ke PBB hingga pembentukan pasukan SAPSD maupun SANDF untuk mencapai perdamaian di Burundi belum menunjukkan hasil yang signifikan. Serangan dan eskalasi konflik semakin meningkat, berbanding lurus dengan jumlah peningkatan IDPs dan imigran ke luar negara Burundi. Namun, jumlah eks-kombatan yang kembali ke Burundi untuk mengikuti proses perdamaian berangsur-angsur meningkat (Bailes & Cottey, 2006). Afrika Selatan sebagai negara fasilitator perdamaian mengharapkan bantuan yang lebih besar untuk membuat para kombatan dan pemerintah mau bekerja sama untuk menghentikan konflik etnis di Burundi. Oleh karena itu, organisasi regional African Union diharapkan mampu mendorong pemerintahan Burundi untuk bekerja lebih baik dan memberi jaminan keamanan bagi warga etnis Hutu dan tidak mendukung proses perdamaian.

African Union mampu bertindak layaknya pihak eksternal yang mampu bersikap objektif dalam menyelesaikan masalah bagi Burundi demi menjamin keamanan etnis Hutu yang mengalami penindasan. Namun, konsensus tidak berhasil terjadi karena tidak semua pihak yang terlibat dalam pertikaian sepakat untuk mengikuti proses perdamaian. Pihak tersebut adalah kombatan dari dua partai besar Hutu, yaitu PALIPEHUTU-FNL dan CNDD-FDD. Oleh karena itu, Afrika Selatan terus melakukan pendekatan keamanan kolektif dengan cara diplomasi baik ke dalam pemerintahan Burundi maupun membawa isu ini ke PBB. Upaya ini didukung oleh negara sekitar Burundi yang sangat menghormati peraturan perdagangan dan perhubungan dalam dimensi hubungan internasional. Meskipun demikian, Zaire masih berusaha melakukan invasi demi perluasan teritorial negaranya.

D. Mekanisme Operasi Perdamaian oleh African Union

Sejak AU masih bernama OAU, organisasi ini terus berupaya melakukan perbaikan di segala bidang demi mewujudkan *good government*, perkembangan ekonomi, dan kemajuan sosial di Afrika. Namun, dalam upaya tersebut OAU mengalami banyak rintangan. Salah satunya adalah kurangnya persatuan di antara negara-negara di Afrika yang masih menjadi jajahan kolonial. OAU kemudian mulai berpikir bagaimana menyatukan berbagai negara yang ada di Afrika menjadi sebuah kesatuan dalam wadah organisasi intrakontinental yang lebih kuat (Badejo, 2008).

OAU mengalami proses panjang sebelum menjadi AU. Proses tersebut ditandai ketika Ketua Majelis Kepala Negara dan Pemerintah yang tergabung dalam OAU bersama-sama menghadiri “pertemuan luar biasa” di Sirte, Libya pada Juli 1999. Pertemuan tersebut hanya diadakan empat kali dalam sejarah OAU. Para pemimpin Afrika mengadopsi *Sirte Declaration* dan menjadikannya dasar pembentukan AU. Deklarasi ini menyatakan bahwa kepala pemerintah sepakat bersatu mendirikan sebuah kesatuan Afrika yang baru dan mempercepat pembangunan institusi baru dengan *African Economic Community* (AEC) sebagai bagian dari African Union. Pembentukan African Union mendapat dukungan dari Muammar Qaddafi (Badejo, 2008). Dia menjadi salah seorang pendukung kuat atas ide penyatuan negara-negara Afrika. Qaddafi adalah seorang pemimpin kontroversial pasca kolonialisme di Afrika. Kemudian, dibuat ketetapan yang mendukung perubahan OAU menjadi AU.

Setelah setahun diadopsi, dokumen *Sirte Declaration* disahkan menjadi dokumen African Union, yang disebut dengan Undang-Undang Konstitutif African Union atau *African Union Constitutive Act*. Dokumen tersebut kemudian dibuat dan disebar ke seluruh negara-negara di Afrika. Pada tahun 2000, para kepala pemerintah di Afrika menyetujui pembentukan African Union Constitutive Act di Lome, ibu kota Togo. Isi Undang-Undang Konstitusi African Union

menyatakan tujuan AU yang baru, yaitu mewujudkan perkembangan ekonomi berkelanjutan, *good governance*, keadilan sosial, kesetaraan *gender*, wadah perkembangan bagi pemuda, dan peningkatan kesehatan (Badejo, 2008).

African Union Constitutive Act menekankan prinsip *domestic sovereignty* dan non-intervensi dalam menangani konflik. Prinsip *domestic sovereignty* atau kedaulatan domestik diperlukan demi ditegakkan prinsip netralitas dalam menangani konflik di Afrika. Prinsip non-intervensi penting untuk menegaskan bahwa pembentukan AU bukan berdasarkan atas dominasi sebuah institusi atas negara-negara di Afrika.

Jika memang intervensi diperlukan, langkah ini harus mendapat persetujuan dari Majelis Umum dan negara anggota yang diambil melalui sistem *voting* atau pengambilan suara terbanyak, tercatat ada 53 negara di Afrika tergabung dalam AU (Badejo, 2008). Masing-masing sepakat untuk mengoperasikan AU sesuai dengan struktur dalam UU Konstitusi yang diadopsi sejak Juli 2000. AU melaksanakan fungsinya dengan dibantu berbagai pihak termasuk agensi dan *non-governmental organization* (NGO). Semua institusi tersebut didukung penuh oleh anggaran AU dengan jumlah sekitar 43 juta dolar Amerika. Dana tersebut diperoleh dari dukungan negara-negara donor yang kemudian dimanfaatkan untuk menangani konflik, salah satunya untuk pembentukan pasukan operasi perdamaian di Burundi yang disebut *African Mission in Burundi* (AMIB) (Murray, 2004).

Inilah sebabnya masyarakat internasional terus mendorong tercapainya kesepakatan damai di wilayah Afrika, termasuk dalam kasus konflik etnis Burundi. Negara donor telah mengeluarkan dana yang tidak sedikit. Mereka tidak menginginkan lebih banyak jatuh korban dan tidak ingin konflik menyebar ke negara lain, mengingat perbatasan geografis negara-negara di Afrika yang memudahkan arus migrasi. Jika konflik tersebut menyebar, akan berpengaruh terhadap stabilitas keamanan regional di Afrika. Oleh sebab itu, penanganan konflik dengan pembentukan pasukan perdamaian sangat diperlukan untuk mencegah lebih banyak korban yang disebabkan

oleh aksi kombatan di dalam negara konflik maupun yang ke luar perbatasan. Ketika itu AU belum memiliki pasukan perdamaian untuk menangani konflik regional di Afrika, hingga konflik etnis di Burundi terjadi pada tahun 1996.

Dalam kasus konflik etnis di Burundi, AU melakukan perannya secara optimal. Penanganan konflik etnis dilaksanakan melalui kerja sama organisasi regional, seperti yang ditulis dalam teori berikut ini:

Security cooperation would be best pursued on a regional rather than a global basis, which; would focus collective concerns on areas and issues of direct national interest. Genocide and the violent expulsion of populations are clearly unacceptable on a universal level; they are not legitimate local customs to be respected by outsiders who may not share them but nevertheless accept their validity (MacQueen, 2006).

Kerja sama regional lebih efektif digunakan untuk menyelesaikan konflik di tingkat kawasan dibandingkan oleh organisasi global atau internasional. Organisasi regional lebih berfokus pada masalah yang terjadi dan letak geografis dibandingkan kepentingan nasional masing-masing negara (MacQueen, 2006). Hal ini terbukti dari kerja sama antarnegara di sekitar wilayah konflik di Burundi yang mampu menginisiasi langkah AU menyelesaikan konflik etnis di Burundi melalui pembentukan pasukan perdamaian AMIB.

BAB IV

Peran Pasukan Perdamaian dalam Penyelesaian Konflik di Burundi

Penugasan pasukan perdamaian diinisiasi oleh Afrika Selatan lewat SAPSD dan SANDF, kemudian dilanjutkan oleh operasi perdamaian yang dibentuk oleh organisasi regional AU yang disebut dengan AMIB. Dalam menjalankan tugas, pasukan AMIB menghadapi banyak tantangan, baik dari dalam maupun luar. Bab IV menjelaskan aktor dan perannya masing-masing dalam operasi perdamaian di Burundi, termasuk pasukan perdamaian *United Nations Operation in Burundi* (ONUB) yang dibentuk oleh PBB. Fokus utama dalam tulisan ini adalah strategi AMIB untuk menangani konflik di Burundi termasuk analisis keberhasilan dan tantangan aktor dalam operasi perdamaian.

Tabel 4.1 memperlihatkan skema analisis dalam resolusi konflik sehingga mempermudah dalam melihat dan mengidentifikasi konflik. Jenis konflik akan lebih mudah dianalisis melalui skema berikut ini untuk melihat tindakan apa yang dilakukan dalam konflik tertentu dan bagaimana hasil dari tindakan penanganan konflik yang terjadi. Oleh karena itu, sangat penting bagi pembaca secara objektif melihat akar konflik sebelum menganalisis tahap eskalasi konflik. Melalui skema ini, pembaca dengan mudah membaca strategi yang dilakukan oleh beberapa aktor perdamaian, mulai dari

operasi menjaga perdamaian, operasi menciptakan perdamaian, operasi militer, hingga operasi penguatan perdamaian.

Tabel 4.1. *Mind mapping strategy* perdamaian Burundi

Operasi Perdamaian	Jenis Pasukan Perdamaian	Aktor	Strategi		Strategi Koersif	
			Ancaman	Militer	Negoisasi (Diplomasi)	Pencegahan
	Penjaga Perdamaian	SAPS D	-	V	V	
	Pencipta Perdamaian	SAND F	-	V	V	
	Penguatan Militer	AMIB	V	V	V	V
	Pendukung Perdamaian	ONUB	-	V	-	

A. Instrumen Pasukan Perdamaian

Komposisi pasukan perdamaian yang dibentuk oleh AU terdiri dari penduduk negara anggota AU. Negara yang mendukung proses perdamaian kemudian sepakat mengirimkan warganya untuk ikut dalam operasi perdamaian. Pasukan perdamaian bentukan AU memiliki keahlian dari segi domestik dan teritorial. Mereka memahami karakter masyarakat serta wilayah konflik dengan baik (Badejo, 2008). Mereka sudah mengenal wilayah konflik dengan baik dan terhitung tanggap dalam melaksanakan mandat. Namun, masih banyak kendala yang dihadapi oleh pasukan perdamaian dalam menjalankan tugasnya. Salah satunya adalah pada *staffing* dan dukungan keuangan (Badejo, 2008). Diperlukan pemilihan orang yang kompeten untuk memimpin pasukan operasi perdamaian dan dukungan keuangan yang cukup besar. AU membuka kerja sama dengan negara lain untuk menangani

konflik di Afrika. AU juga membentuk badan baru untuk memastikan adanya peningkatan kesadaran dan penguatan di segala bidang demi keberhasilan misi perdamaian yang diatur oleh Majelis Umum Kepala Negara dan Dewan Kementerian Eksekutif (Badejo, 2008).

Pertimbangan dari Majelis Umum dan Dewan Kementerian Eksekutif sangat penting dalam menentukan negara mana saja yang boleh mengirimkan pasukan perdamaannya. Pengiriman pasukan perdamaian membuka pintu intervensi dari negara lain di Afrika, tetapi hal ini hanya dilakukan jika keadaan terdesak. Seperti yang telah disebutkan, AU menjunjung tinggi prinsip non-intervensi. Namun, jika memang dibutuhkan, intervensi ke negara anggota AU diperbolehkan menurut Undang-Undang Konstitusi AU atau *African Union Constitutive Act*. Insiden pembunuhan massal yang terjadi di Burundi membuktikan pemerintah tidak mampu memberikan rasa aman terhadap warganya, yang merupakan salah satu hak asasi manusia. Prinsip tersebut tertuang dalam UU Konstitusi African Union yang menyatakan:

“The right of the Union to intervene in a Member State a decision of the Assembly in respect of grave circumstance namely: war crimes, genocide, and crimes against humanity” (African Union, 2000).

Dalam UU Konstitusi AU dijelaskan bahwa intervensi hanya diperbolehkan dalam kasus kejahatan perang, genosida, dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Tindakan tersebut juga harus mendapat persetujuan Pemerintah negara anggota dan Majelis Umum AU yang kemudian disahkan oleh Dewan Eksekutif. Selain itu, AU juga menambah dewan untuk membantu tercapainya keamanan regional di Afrika, di antaranya Kepala Negara dan Pemerintah, Dewan Eksekutif, Parlemen Pan-African, Sidang Peradilan, Komite Perwakilan Tetap, Komite Teknis, Dewan Ekonomi Sosial Budaya, dan beberapa badan khusus.

Pada tahun 2002, para kepala negara Afrika yang sudah bergabung dalam AU melakukan konferensi di Durban, Afrika Selatan.

Pertemuan *back-to-back* ini dihadiri oleh Sekretaris Jenderal PBB Kofi Annan. Kofi Annan menyatakan tidak akan begitu mudah meraih tujuan AU yaitu kemajuan ekonomi dan *good governance*. Kofi Annan menginginkan adanya integrasi ekonomi, yaitu penyatuan ekonomi negara-negara di Afrika sebagai sebuah benua. Ada banyak hal yang harus terus diperbaiki oleh AU untuk mencapai tujuan tersebut. Mengingat, masih banyak negara di Afrika yang dihadapkan dengan masalah infrastruktur yang buruk, beban hutang, dan konflik politik. Berikut ini adalah pernyataan Kofi Annan yang menegaskan pentingnya kondisi politik, yang mendukung dalam menyelesaikan konflik karena manajemen konflik saja tidak cukup:

“To build a successful union in such conditions will require great stamina and iron political will. They will respect us even more when they actually see us resolve the conflicts that disfigure our continent. And I do mean resolve them. Managing them is not enough.” (African Union, 2000).

Pernyataan tersebut ditanggapi dengan baik oleh Afrika Selatan. Thabo Mbeki, yang ketika itu menjabat sebagai Presiden Afrika Selatan pertama, menyatakan keyakinannya bahwa konflik di Afrika bisa diselesaikan sendiri. AU bukanlah sebuah wadah untuk memperluas wilayah sebuah negara terhadap negara lain. Oleh karena itu, AU menolak tindakan pemerintah dari salah satu negara anggota yang menyalahgunakan posisi di AU untuk melawan konstitusi, misalnya kudeta militer, pembantaian warga sipil, atau pemilihan yang direkayasa (Badejo, 2008). African Union murni dibentuk untuk menurunkan konflik dan mengatasi sendiri konflik di kawasan Afrika. Oleh karena itu, Majelis Umum harus melakukan perannya dengan optimal demi mencegah konflik *intrastate* maupun *interstate* di Afrika.

Mekanisme yang diterapkan oleh AU adalah satu suara bagi masing-masing negara anggota. Dengan begitu, pengambilan suara dengan cara *voting* tidak tergantung pada besarnya negara anggota AU. Dewan Eksekutif terdiri dari para menteri luar negeri masing-masing negara anggota. Dewan Eksekutif Kementerian Luar Negeri

akan mendiskusikan masalah yang berkaitan dengan kebijakan luar negeri di negaranya masing-masing (Badejo, 2008).

Konflik etnis di Burundi adalah momentum awal bagi organisasi regional AU sebagai pembuktian penyelesaian konflik di tingkat kawasan. Suara yang mendukung penyelesaian konflik di Burundi terus mengalir dari negara anggota AU, antara lain dari negara Tanzania, Afrika Selatan, dan Mozambiq. Tanzania dan Mozambiq bersedia mengirim pasukan perdamaian ke Burundi. Di sisi lain, bantuan dan dukungan Afrika Selatan tidak hanya berhenti pada dukungan politik, bahkan Afrika Selatan bersedia menjadi fasilitator untuk menciptakan perdamaian di Burundi (Badejo, 2008). Kerja sama dan dukungan dari negara lain di Afrika untuk menyelesaikan konflik etnis di Burundi sangat penting sebagai modal tercapainya perdamaian di tingkat kawasan regional Afrika. Dengan persetujuan negara anggota AU untuk mengirimkan bantuan pasukan operasi perdamaian, langkah selanjutnya adalah penetapan mandat dan persetujuan PBB sebagai organisasi internasional atas pembentukan AMIB.

B. Penugasan Pasukan African Mission in Burundi (AMIB)

AMIB adalah sebuah pasukan perdamaian yang dibentuk oleh organisasi regional AU. Penugasan pasukan perdamaian AMIB telah disahkan sejak pertemuan Central Organ of the Mechanism for Conflict Prevention, Management, and Resolution African Union pada 3 Februari 2003 di Addis Ababa, Ethiopia (Boshoff dkk., 2010). Pertemuan itu sebagai langkah awal pembentukan pasukan perdamaian oleh organisasi regional.

Kemudian, pada 2 April 2003 diselenggarakan pertemuan *Central Organ of the Mechanism for Conflict Prevention, Management, and Resolution African Union* ke 91 di Addis Ababa, Ethiopia untuk mengkaji ulang perihal penugasan pasukan AMIB. Menteri pertahanan Afrika Selatan, Mozambiq, dan Ethiopia ikut menghadiri acara tersebut. Dalam pertemuan, disepakati bahwa pasukan perdamaian AMIB ditugaskan setahun sebelum penugasan pasukan ONUB dari PBB.

Keputusan tersebut diketahui dan disahkan oleh Dewan Keamanan (DK) PBB. DK PBB juga menyetujui bahwa mandat pasukan ONUB bisa diperbarui setiap 6 bulan sekali setelah setahun masa penugasan pasukan berakhir (Boshoff dkk., 2010).

Langkah Dewan Keamanan PBB dengan menyetujui mandat AMIB adalah momentum dimulainya strategi koersif oleh organisasi regional AU. Melalui penerapan strategi ini, pasukan AMIB bekerja sama dengan pihak angkatan bersenjata atau militer untuk menurunkan eskalasi konflik dan mencegah lebih banyak korban. Pemerintahan yang ketika itu dikuasai oleh etnis Tutsi mendukung kerja sama AMIB dengan militer.

Transitional Government in Burundi atau TGoB dan AMIB bekerja sama menjaga keamanan di Burundi dengan menginisiasi program *disarmament, demobilization, and reintegration* (DDR). Secara operasional, AU mendukung dan menjamin kebebasan pergerakan pasukan AMIB. Kemudian, AU membentuk Status of Force of the African Mission in Burundi (SOFA) untuk mempercepat proses tercapainya perdamaian di Burundi. AU menandatangani surat penugasan SOFA yang akan mendampingi AMIB dalam menjalankan tugasnya pada tanggal 26 Maret 2003 (Boshoff dkk., 2010). Pembentukan SOFA membuktikan keseriusan AU menangani konflik etnis di Burundi. SOFA bertugas membantu AMIB menjalankan mandatnya yaitu melindungi para kombatan yang kembali untuk mengikuti proses perdamaian.

1. Strategi *African Mission in Burundi* (AMIB)

Ada dua konsep penting dalam menjelaskan strategi koersif. Pertama, strategi koersif menggunakan ancaman dan kekuatan militer yang terbatas untuk menghentikan aksi, atau meminta melakukan hal yang sebaliknya. Strategi koersif bukanlah strategi militer melainkan sebuah strategi politik. Strategi ini melibatkan kekuatan militer dalam cakupan terbatas untuk mengajak pihak yang bersengketa setuju menghentikan konflik (George dkk., 1966).

Strategi yang digunakan oleh pasukan AMIB adalah strategi koersif. AMIB melanjutkan mandat SAPSD yang belum selesai, yaitu melindungi para kombatan yang kembali ke Burundi untuk bergabung dalam proses perdamaian. AMIB dibantu oleh SOFA dan AU Special Task Force (Rodd, 2011). Langkah ini penting dilakukan untuk membuat para eks-kombatan yang berada di dalam maupun luar Burundi percaya terhadap AU dan setuju mengikuti proses perdamaian.

AMIB menjalankan mandatnya melalui negosiasi (diplomasi) untuk mengajak para kombatan menghentikan aksi kekerasan dan melindungi eks-kombatan yang pulang ke Burundi. Jika dianalisis berdasarkan teori yang dikemukakan oleh McMahan dan Slantchev (2015) maka strategi yang digunakan oleh AMIB cenderung pada tahap *compellence*. AMIB mengajak para kombatan untuk mengubah perilaku. AMIB membujuk lawan untuk menghentikan tujuan jangka pendeknya, yaitu menggulingkan pemerintahan yang dikuasai oleh etnis Tutsi ketika itu dan menghentikan pergerakan kombatan yang ada di dalam maupun luar Burundi. Selain itu, AMIB juga membujuk pemerintah untuk mengubah kebijakannya agar tidak lagi terjadi pembunuhan etnis Hutu. Keberhasilannya ditentukan dengan cara melihat perubahan perilaku pihak yang bertikai (Rodd, 2011). Mereka akan dengan sukarela mengikuti apa yang diperintahkan.

Ada dua faktor yang memengaruhi rancangan strategi ini. Pertama adalah keterbatasan waktu, di mana masa tugas AMIB hanya 1 tahun sehingga tidak memiliki cukup waktu untuk menyelesaikan konflik di Burundi. Kedua adalah ancaman dari investasi asing yang dapat menjadi kesalahan fatal.

Penugasan AMIB disertai berbagai pasukan perdamaian lain. *African Union Special Task Force*, SOFA, dan AMIB dianggap sebagai ancaman bagi para pihak yang masih belum bersedia untuk bergabung dalam proses perdamaian. Melalui implementasi prinsip *non-intervention* dan kebijakan *preventive diplomacy* untuk mencegah perluasan konflik, Pemerintah Burundi dan partai Hutu CNDD-FDD

akhirnya ikut mendukung proses perdamaian di Burundi (Boshoff dkk., 2010). Hal ini membuat situasi aman di Burundi lebih mudah terwujud sehingga stabilitas keamanan regional Afrika akan tercapai.

Dalam konsep keamanan regional atau *regional security* menurut Bailes dan Cottey (2006), penugasan AMIB termasuk dalam tahapan *military peace enforcement operations* yang melibatkan kewenangan Dewan Keamanan PBB berupa cakupan koersif kekuatan militer. *Military peace enforcement operations* melibatkan aplikasi serangan militer dengan persetujuan dari DK PBB. Ketika serangan kombatan semakin meningkat, AMIB menjalankan mandat yang telah disetujui oleh Dewan Keamanan PBB. Setelah masa *peacemaking* yang melibatkan kegiatan diplomatik oleh perwakilan dari Afrika Selatan untuk membawa pihak yang bertikai ke meja perundingan masih belum berhasil, tahapan penyelesaian konflik dilanjutkan ke tahapan *peacekeeping*. Dalam tahapan *peacekeeping* dan *peacemaking* kegiatan berfokus pada pengawasan gencatan senjata, pemisahan kekuatan antara kombatan dan sipil, hingga tercapai kesepakatan damai. Selain itu, dalam tahapan ini SAPSD dan SANDF juga bekerja sama dengan berbagai elemen, yaitu militer, polisi dan warga sipil (Bailes & Cottey, 2006).

Begitu banyak aktor yang terlibat dalam konflik etnis di Burundi sehingga butuh waktu dan kerja sama yang baik. Konflik etnis yang mengarah ke pembunuhan massal atau *genocide* memang seharusnya mendapat penanganan dari pihak eksternal. Namun, ketakutan intervensi asing membuat konflik berlarut, seperti pernyataan Al-Qaq berikut ini:

“Genocide and the violent expulsion of populations are clearly unacceptable on a universal level; they are not legitimate local customs to be respected by outsiders who may not share them but whonevertheless accept their validity. the external response should surely be one solidarity within a world community...this is not the voluntary process as far as the states that are party to a particular crisis are concerned.” (Kareem, 2009).

Komposisi pasukan AMIB yang terdiri dari penduduk di sekitar wilayah konflik membuat penanganan konflik lebih efektif. Hal ini menjadi salah satu strategi koersif yang merupakan keunggulan bagi pasukan perdamaian. Dengan menggunakan strategi *preventive diplomacy*, pasukan AMIB dapat mempertahankan pasukannya yang sudah mengenal medan konflik dengan baik. Selain secara signifikan dapat menurunkan eskalasi konflik etnis di Burundi, langkah ini juga efektif membuat para kombatan bersedia ikut dalam proses perdamaian (Boshoff dkk., 2010).

Kerja sama AMIB dengan berbagai aktor yang terlibat dalam penanganan konflik membuat AMIB harus lebih berhati-hati dalam menjalankan mandatnya, untuk menghindari adanya gesekan dalam melakukan operasi perdamaian. AMIB tidak hanya harus meneruskan mandat SAPSD yang belum selesai, tetapi juga harus segera menyelesaikan mandatnya sendiri yang hanya diberi tenggat waktu selama setahun hingga pasukan ONUB datang. Beberapa mandat yang diterima oleh pasukan AMIB menurut Bshoff dkk. (2010).

- 1) Mengawasi pelaksanaan gencatan senjata.
- 2) Melaksanakan program Disarmament, Demobilization, dan Reintegration (DDR).
- 3) Menciptakan kondisi yang mendukung bagi pasukan PBB (ONUB).
- 4) Berkontribusi terhadap stabilitas keamanan dan ekonomi di Burundi.

Meskipun sudah tidak lagi bertugas di Burundi, SAPSD masih tetap berkoordinasi dengan pasukan AMIB. Pasukan AMIB juga terus berkoordinasi dengan pasukan SANDE. Dengan koordinasi tersebut, diharapkan perdamaian di Burundi lebih cepat terwujud. Afrika Selatan, melalui SAPSD dan SANDE, terus memantau perkembangan pencapaian yang dilakukan oleh AMIB. Bagaimanapun, Afrika Selatan adalah inisiator pembentukan pasukan perdamaian demi tercapainya stabilitas keamanan regional Afrika. Kebijakan luar negeri Afrika Selatan dalam hal intervensi ke Burundi terus dilakukan, meski

dengan cakupan yang lebih besar, yaitu melalui penugasan pasukan perdamaian AU. Berikut ini beberapa mandat dari pasukan SANDF yang masih dilanjutkan oleh pasukan AMIB menurut Boshoff dkk. (2010).

- 1) Membangun dan mempertahankan hubungan di antara pihak yang bersengketa.
- 2) Mengawasi dan memverifikasi pelaksanaan persetujuan gencatan senjata.
- 3) Memfasilitasi kegiatan Joint Ceasefi.
- 4) *Comission* (JCC) dan komite teknis untuk membangun dan merestrukturisasi pertahanan nasional dan kepolisian.
- 5) Mengamankan tempat pertemuan bagi para eks-kombatan.
- 6) Mengirimkan pesan secara aman ke tempat pertemuan eks-kombatan.
- 7) Membantu dan memberikan bantuan teknis untuk program DDR.
- 8) Membantu pengiriman bantuan kemanusiaan, termasuk bantuan pada pengungsi dan Internally Displaced Persons (IDPs).
- 9) Berkoordinasi dengan misi PBB (ONUB).
- 10) Memberikan perlindungan kepada pemimpin pemberontak yang kembali ke Burundi.

Masa tugas AMIB yang kurang dari setahun terasa singkat dibanding dengan tugasnya yang begitu besar untuk mencapai perdamaian di Burundi. Oleh karena itu, bantuan dari berbagai pihak yang mendukung perdamaian di Burundi sangat diperlukan. Salah satunya, pasukan AMIB dibantu oleh negara tetangga dalam pengiriman pasukan perdamaian, misalnya Mozambiq dan Ethiopia. Tidak hanya kedua negara tersebut, sejak tanggal 27 September hingga 7 Oktober 2013 tercatat AMIB telah dibantu oleh 1.550 pasukan dari Afrika Selatan dan 43 *observer* dari Burkina Paso, Gabon, Mali, Togo, dan Tunisia (Boshoff dkk., 2010).

Pengiriman pasukan yang berasal dari negara di Afrika membuktikan implementasi konsep politik aliansi dan keamanan kolektif.

AMIB terbukti mampu mengurangi perang di Burundi dengan meningkatkan kepercayaan diri, menekankan resolusi, menghindari pertikaian, dan memicu kerja sama regional. Selain itu, AMIB berhasil mencegah perluasan perang, meskipun langkah ini sebenarnya sudah diinisiasi sejak intervensi Afrika Selatan dan negara tetangga Burundi. Afrika Selatan masih terus mengawal proses perdamaian di Burundi melalui penugasan pasukan SANDF yang bekerja sama dengan Badan Pertahanan Mozambiq dan Ethiopia (ACCORD, 2007).

Implementasi kebijakan luar negeri Afrika Selatan terhadap Burundi masih terus dilakukan melalui inisiasi pembentukan African Union Special Task Force (AU STF), yang terdiri dari The Implementation Monitoring Committee (IMC), The Joint Ceasefire Commission (JCC), The Multicountry Demobilisation and Reintegration Programme (MDRP), dan The National Commission on Demobilisation, Reinsertation and Reintegration (NCDRR) (Boshoff dkk., 2010). Meskipun menghadapi sejumlah rintangan dalam melakukan koordinasi dengan banyak aktor dalam waktu singkat, di saat bersamaan AMIB juga harus mampu menyelesaikan masalah dari dalam pasukan AMIB sendiri.

Pasukan AMIB yang berasal dari Mozambiq dan Ethiopia mendatangkan masalah tersendiri bagi AMIB. Hal ini disebabkan karena kedua pasukan tersebut bukan berasal dari Hutu dan Tutsi sehingga memiliki kendala dalam bahasa untuk melakukan komunikasi. Walaupun kedua negara setuju mengirirkan warga negaranya untuk bergabung dalam pasukan operasi perdamaian AMIB, secara teknis mereka masih kebingungan dalam menjalankan mandat (Boshoff dkk., 2010).

Namun, hambatan ini tidak menghentikan niat AMIB untuk terus melaksanakan mandatnya. Selain strategi dan mandat, AMIB juga harus berhati-hati dalam mengonsep dirinya agar lebih mudah melakukan koordinasi di lapangan. Konsep operasi perdamaian yang dilaksanakan oleh AMIB menurut Boshoff dkk. (2010).

- 1) Mengawasi dan memberi perlindungan terdepan serta keamanan di dalam Burundi untuk kedua pusat demobilisasi kontingen

Afrika Selatan dan Ethiopia, dan secara bersama-sama mengatur pusat demobilisasi untuk kontingen ketiga.

- 2) Perlindungan pada masing-masing kontingen agar tetap berada dalam konvoi pengamanan, termasuk bagi NGO dan kontingen dari Mozambiq.
- 3) Kelanjutan perlindungan terhadap *South Africa Strategic Planning Reform Unit* (SPRU).

Permasalahan *staffing* secara teknis memang menghambat berjalannya proses perdamaian di Burundi. Namun, kerja sama dengan berbagai pihak dan fokus pada pencapaian perdamaian membantu pasukan AMIB untuk mengatasi masalah tersebut. Semakin banyak kombatan dan sipil yang berniat mengikuti proses perdamaian dalam setahun masa tugas AMIB.

AMIB harus terus berfokus menjalankan tugasnya yaitu memberikan perlindungan keamanan bagi para kontingen dan pemimpin kombatan yang kembali ke Burundi untuk mengikuti proses perdamaian. Mengingat begitu banyak pengungsi ke wilayah Tanzania, proses perdamaian di Burundi harus melibatkan negara sekitar. Tercatat, sekitar 770.000 warga Burundi mengungsi ke Republik Tanzania selama lebih dari 30 tahun, termasuk 320.000 orang yang tinggal di tempat pengungsian. Burundi juga menghadapi masalah besar terkait dengan IDPs, tercatat sekitar 281.000 di 230 titik. Sebanyak 560.000 anak tidak lagi bersekolah diakibatkan konflik etnis Hutu dan Tutsi di Burundi (United Nations Integrated Office in Burundi, 2008). Dengan angka migrasi yang begitu tinggi, AMIB harus melakukan pendataan dan penjagaan yang lebih ketat, terutama di wilayah perbatasan. Langkah tersebut dimasukkan dalam program DDR, khususnya *demobilization*, yaitu kembalinya mereka yang berada di luar wilayah konflik untuk mengikuti proses perdamaian (Boshoff dkk., 2010).

DDR merupakan program yang dipimpin oleh ONUB sejak 9 November 2004. Hal ini menjadikan JOP bertugas memberi arahan dan bertindak sebagai *Memorandum of Understanding* (MoU) antara

ONUB, JCC, MDRP, dan NCDRR. Jika tidak, ditakutkan kekacauan terjadi karena adanya gesekan antaraktor dalam proses perdamaian. Badan *African Union Special Task Force* (AU STF) yang pertama adalah *The Implementation Monitoring Committee* (IMC). IMC adalah komite yang penting dalam masa transisi di Burundi. Komite ini bertugas untuk mengawasi, menindaklanjuti, mengoordinasikan, dan memastikan pelaksanaan perjanjian damai berlangsung secara efektif. IMC juga berwenang menentukan apakah partai baru bisa ikut berpartisipasi dalam proses politik negara Burundi. Pada tanggal 28 November 2000, dengan mandat IMC, *Protocol V Arusha Agreement* disahkan. IMC terdiri dari 31 perwakilan, 18 warga Burundi yang ikut menandatangani *Arusha Agreement* (dua dari kelompok bersenjata CNDD yang diwakili oleh Ndayikengurukiye dan FNL yang diwakili oleh Mugarabona), serta enam anggota lain dari masyarakat sipil beserta masing-masing perwakilan dari PBB, European Union, African Union, Regional Peace Initiative on Burundi, dan komunitas negara donor (Accord, 2007). IMC menentukan siapa saja yang dapat mengikuti proses perdamaian di Burundi. Selain fungsi pengawasan, IMC juga berperan penting dalam memastikan pelaksanaan perjanjian damai, untuk dapat memantau kelancaran dan juga penanggulangan jika nanti ada pihak yang berusaha mencoba melakukan sabotase terhadap upaya perdamaian di Burundi. Langkah yang diambil IMC ini mengefektifkan peran AMIB untuk mencapai perdamaian di Burundi dan menangani konflik etnis di Burundi.

Namun, banyaknya pihak yang tergabung di dalam IMC dapat menyebabkan upaya perdamaian di Burundi terhalang oleh kepentingan masing-masing. Semua pihak yang tergabung dalam IMC terdiri dari berbagai etnis dan kelompok di Burundi, baik itu dari etnis Hutu maupun Tutsi maupun negara donor. Namun, jika IMC salah dalam menentukan siapa yang berhak ikut dalam proses perdamaian maka bukan tidak mungkin akan terjadi eskalasi konflik yang justru akan menghambat proses perdamaian itu sendiri. Oleh karena itu, IMC tidak bisa bekerja sendiri dan membutuhkan bantuan pihak lain.

The Joint Ceasefire Commission (JCC) adalah sebuah komite yang dibentuk untuk reformasi Forces Armed in Burundi (FAB). Komite ini dipimpin oleh United Nations Operation in Burundi (ONUB) yang dibentuk PBB. JCC berfokus pada penguatan bidang keamanan warga Burundi. Dengan melibatkan para mantan anggota FAB, diharapkan proses perdamaian di Burundi dapat bergerak lebih cepat. Tugas komite ini adalah mengawal proses perdamaian di Burundi. Menurut Badejo (2008), berikut tanggung jawab JCC yang tercantum dalam *Arusha Agreement*.

- 1) Mengawasi program gencatan senjata.
- 2) Mengawasi pihak yang bersengketa dan melakukan investigasi terhadap persetujuan gencatan senjata yang telah disetujui.
- 3) Melakukan identifikasi pasukan bersenjata.
- 4) Menetapkan daerah kombatan dan penempatan sejumlah kombatan di setiap wilayah.
- 5) Mengawasi DDR dan pelucutan senjata kelompok pemberontak ilegal di Burundi.
- 6) Reformasi kekuatan bersenjata Burundi.

Langkah ini berhasil menurunkan eskalasi konflik etnis di Burundi. Mengingat terdapat banyak kombatan yang bersenjata dan terlatih tersebar di dalam maupun luar Burundi, penugasan JCC merupakan upaya efektif untuk pencegahan agar konflik tidak berulang, yang termasuk implementasi *preventive diplomacy*. Mereka yang tergabung dalam JCC juga diharapkan mampu mengajak kombatan lain mengikuti proses perdamaian di Burundi. Warga etnis Hutu dan Tutsi yang tergabung dalam FAB sepakat untuk tidak lagi mengangkat senjata dan memerangi warga sipil. Mereka bekerja sama dengan para pasukan perdamaian terlatih. Pergerakan mereka tergantung pada pendanaan agar operasi perdamaian bisa dilaksanakan secara optimal.

Sementara itu badan pada African Union Special Task Force (AU STF), yang bertanggungjawab mengurus masalah keuangan adalah *The Multicountry Demobilisation and Reintegration Programme* (MDRP). MDRP bekerja sama dengan Bank Dunia untuk menangani

dan memberi dukungan keuangan untuk Burundi. Bank Dunia dan MDRP juga melakukan evaluasi keberhasilan program dan menetapkan mekanisme manajemen keuangan dan pembayaran sesuai regulasi dan prosedur bank (Badejo, 2008). Evaluasi dilakukan secara terus menerus selama operasi perdamaian untuk menjamin akuntabilitas aliran dana yang masuk dan keluar. Pembiayaan oleh Bank Dunia merupakan bentuk dukungan yang penting bagi Burundi dan menjadi alasan percepatan perdamaian di Burundi oleh masyarakat internasional. Selain itu, peran para mantan kombatan bersenjata yang sudah membulatkan tekad untuk ikut terlibat dalam proses perdamaian merupakan kemajuan besar.

Kemudian, mereka yang telah berhasil mengajak kombatan untuk ikut dalam proses perdamaian menyediakan sebuah badan yang secara garis besar mengatur proses demobilisasi, reinsertasi, dan reintegrasi. *The National Commission on Demobilisation, Reinsertation and Reintegration* (NCDRR) adalah komite yang dibentuk berdasarkan dekrit presiden pada bulan Agustus 2003. Perekrutan Komite ini mengandalkan peran para mantan kombatan bersenjata dan terlatih untuk mengajak kombatan lainnya yang masih melakukan gerilya untuk ikut dalam proses perdamaian di Burundi. Beberapa tugas NCDRR menurut Boshoff dkk. (2010).

- 1) Membantu demobilisasi anggota FAB secara sukarela dan eks-kombatan dari pergerakan partai politik bersenjata.
- 2) Memfasilitasi kembalinya eks-kombatan menjadi masyarakat sipil biasa.
- 3) Meningkatkan kehidupan sosial-ekonomi pasukan bersenjata yang kembali menjadi masyarakat sipil.
- 4) Mengadakan *lobby* untuk relokasi sumber nasional dari sektor pertahanan ke sektor sosial dan ekonomi.

Komite ini berperan penting dalam upaya pencapaian perdamaian di Burundi, terutama pada tahap menuju bina damai. Tahapan ini sangat membantu para eks-kombatan yang ingin menjadi warga sipil biasa. NCDRR mempermudah mereka beradaptasi dengan ling-

kungan warga sipil biasa. Pemulihan ekonomi masyarakat adalah sebuah tahapan lanjutan setelah mereka bersedia ikut dalam proses perdamaian. Pemulihan bidang sosial dan ekonomi adalah tujuan utama NCDRR, yang nantinya para eks-kombatan diharapkan mampu membawa Burundi ke arah yang lebih baik.

2. Tantangan *African Mission in Burundi (AMIB)*

Tantangan yang harus diatasi oleh AMIB sejak awal pembentukan berasal dari berbagai sisi. Dengan masa tugas selama setahun, AMIB juga harus mengondisikan medan konflik hingga pasukan perdamaian PBB (ONUB) datang untuk mengambil alih operasi perdamaian. Persebaran kombatan yang tidak hanya berada di dalam Burundi membuat AMIB dan AU Special Task Force harus berkoordinasi dengan pemerintah di negara sekitar Burundi, yang dijadikan tempat pelarian kombatan. Oleh karena itu, diperlukan sebuah titik untuk mengumpulkan dan mempertemukan para eks-kombatan yang bersedia ikut dalam proses perdamaian.

Sebuah kota di Burundi bernama Muyange ditetapkan sebagai titik pusat berkumpulnya para eks-kombatan. Proses perpindahan eks-kombatan hingga sampai di Muyange hanya diberi jangka waktu sebulan, yaitu bulan Juni hingga Juli 2003. Mereka yang terkumpul mendapat pasokan makanan sambil menunggu pemilihan umum di Burundi. Tercatat sekitar 189 anggota *National Council for the Defence of Democracy-Forces for the Defence of Democracy* (CNDD-FDD) diwakili oleh Bosco dan *The National Forces of Liberation* (FNL) diwakili oleh Mugabarabona (Boshoff dkk., 2010). CNDD-FDD, yang merupakan salah satu partai etnis Hutu yang tadinya menolak mengikuti proses perdamaian, akhirnya menyatakan niatnya untuk mencapai kesepakatan damai dengan pemerintah semasa penugasan AMIB.

Pelucutan senjata para kombatan mulai dilakukan di Muyange, di bawah pengawasan langsung tentara AMIB. Sementara itu, pendanaan dari European Union (EU) yang mengirimkan bantuan makanan ke CNDD-FDD sudah mulai disalurkan sejak Agustus 2003. EU juga

menyalurkan makanan untuk eks-kombatan dari FNL dengan syarat AMIB tidak akan menerima lagi pengungsi di Muyange sebelum operasi selanjutnya diberlakukan (Boshoff dkk., 2010). Hal itu dikarenakan semakin banyak eks-kombatan yang harus ditampung di Muyange. Jumlah eks-kombatan di Muyange meningkat hingga mencapai 228 orang hingga bulan November 2003. AMIB juga harus mampu mengatasi masalah keterbatasan infrastruktur dan logistik. AMIB kemudian membujuk EU untuk menyalurkan bantuan makanan untuk semua warga Burundi di Muyange, bukan hanya pada etnis Hutu. AMIB sendiri mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan bagi para eks-kombatan. Hingga pada akhirnya, Mugabarabona yang merupakan perwakilan dari FNL meninggal akibat sakit. Ketika itu, pasukan AMIB harus mengumpulkan uang sendiri karena tidak ada lagi cadangan dana untuk mengurus pemakaman. Berbeda dengan partai CNDD-FDD, jika ada anggota yang meninggal, para pemimpin partai merawat dengan baik keluarga yang ditinggalkan (United Nations Integrated Office in Burundi, 2008).

Serangan dari luar Muyange juga sempat meningkat. AMIB merespons secara serius dengan mengirimkan pesan pada para kelompok bersenjata. Dengan harapan, AMIB yang tidak diperkenankan bersenjata berat, bisa mendapat bantuan untuk menghalau serangan dari etnis Tutsi. Para eks-kombatan yang berkumpul di Muyange telah mengikuti proses pelucutan senjata sehingga tidak bisa berbuat banyak. Oleh karena itu, para kombatan CNDD-FDD dipindahkan ke *Pre-Disarmament Assembly Areas* (PDAAs) dari Desember 2003 hingga Januari 2004. Serangan ini menjadi hambatan bagi AMIB selain masalah *staffing*. Dalam mengatasi serangan, AMIB tetap harus bekerja sama dengan kombatan di luar Muyange. AMIB hanya bertindak sesuai mandat ketika itu mandat pasukan AMIB adalah membantu tercapainya program DDR tanpa persenjataan berat (United Nations Integrated Office in Burundi, 2008).

Kerjasama AMIB dengan para kombatan seperti dua sisi mata uang. Di satu sisi, para kombatan yang masih belum bergabung di Muyange tetap ingin melindungi saudaranya yang sudah membulat-

kan niat untuk mengikuti proses perdamaian. Di sisi lain, insiden ini memperlihatkan kekurangan AMIB dalam mengelola konflik dengan persenjataan minim.

AMIB berusaha tetap memberikan jaminan keamanan meskipun dengan personel yang terbatas. Eks-kombatan CNDD-FDD dipindahkan keluar dari Muyange, yaitu ke *Pre-Disarmament Assembly Areas* (PDAAs). Pasukan AMIB diarahkan untuk mengawal kombatan agar keluar dari Muyange. Penekanan melalui serangan ini penting dilakukan untuk membuat kombatan FNL menyerah dan bergabung dalam proses perdamaian. Setelah pindah ke PDAAs, ternyata permasalahan logistik tetap menjadi perhatian penting bagi AMIB. Pasukan keamanan yang diterjunkan di PDAAs bekerja sama dengan EU dan WHO.

Langkah ini salah satu bentuk diplomasi yang dilakukan oleh AMIB kepada negara donor. Dengan bantuan tersebut, AMIB telah berhasil menjalankan mandatnya, yaitu merawat dan menjaga para eks-kombatan yang kembali ke Burundi demi mengikuti proses perdamaian. Muyange juga merupakan tempat dilaksanakan program DDR sehingga mampu menurunkan eskalasi konflik di Burundi (Boshoff dkk., 2010).

Peniadaan perang yang diupayakan oleh AMIB merupakan sebuah awal yang baik demi terciptanya perdamaian di kawasan Afrika. Namun, sebagai pasukan perdamaian yang pertama di Afrika, masih banyak kekurangan dan hambatan yang harus diatasi oleh AMIB. Berikut ini beberapa pembelajaran penting dalam penugasan pasukan operasi perdamaian AMIB (Boshoff dkk., 2010).

- 1) Mandat AMIB berakhir pada April 2004, tetapi *Memorandum of Understanding* (MoU) antara *African Union dengan Technical Commission Team of the National Commission for Demobilization Reintegration and Reiteration* (TCT) dan *Transitional Government of Burundi* (TGoB) belum juga diselesaikan. Hal ini mengindikasikan buruknya manajemen dalam organisasi AU. Oleh karena itu, terjadi tumpang tindih mandat; ketika badan penanganan konflik telah dibentuk, pasukan perdamaian dan misi yang ada

di lapangan masih terganjal MoU yang disepakati sebelumnya. Perlunya peningkatan pengawasan dan penyediaan perlengkapan serta pasokan makanan tidak dapat diperhitungkan dengan baik. Komunikasi dan pembatas antaraktor yang terlibat dalam operasi perdamaian di Burundi seharusnya bisa dijadikan modal penting dalam mencapai perdamaian.

- 2) Operasi perdamaian oleh AMIB masih bergantung pada bantuan internasional. Negara tetangga seperti Mozambiq dan Ethiopia yang bersedia mengirimkan bantuan pasukan operasi perdamaian, masih dihadapkan pada dilema bantuan oleh bangsa kolonial. Inggris membantu penyaluran bantuan dan peralatan kontingen pasukan Mozambiq. Sementara itu, Ethiopia mendapat bantuan dari Amerika Serikat.
- 3) Penyaluran dan komunikasi antarnegara donor sebagai bentuk kemitraan internasional seharusnya bisa lebih terbuka demi keberlangsungan operasi perdamaian. Masalah teknis di lapangan tentang kesalahpahaman berkaitan dengan penyaluran bantuan yang tidak merata membuat adanya isu keberpihakan negara donor ke salah satu pihak kombatan.
- 4) Pengoptimalan waktu operasi perdamaian bisa dilakukan melalui pembangunan pos *Civilian-Military Coordination* (CIMIC) untuk memenuhi kebutuhan pemahaman budaya lokal masyarakat di wilayah konflik. Hal ini perlu dilakukan karena komposisi pasukan perdamaian yang terdiri dari berbagai negara di sekitar wilayah Burundi; tidak semua mengetahui dengan baik budaya dan pola interaksi masyarakat. Pasukan gabungan dari beberapa negara di Afrika terus disiapkan sebagai respons cepat dalam menangani konflik di Afrika.
- 5) AMIB memiliki tantangan utama dalam bidang keuangan, terutama terkait dengan akuntabilitas. Hal ini selalu dituntut oleh negara donor. Perubahan anggaran sewaktu-waktu dalam kondisi perang sangat mungkin terjadi sehingga AMIB juga harus memperbaiki sistem akuntabilitas keuangan di dalamnya.

- 6) Kekurangan perlengkapan penting dalam kondisi perang, seperti alat komunikasi, tenda, lapangan yang strategis untuk melakukan misi, merupakan beberapa hal penting sebagai bahan pertimbangan AMIB.
- 7) Perlunya mengembangkan kerja sama dan kesadaran untuk bersatu di antara negara-negara di Afrika, salah satu caranya adalah dengan mengadakan perlombaan atau kompetisi olahraga antara negara di Afrika. Dengan begitu, semangat berkompetisi dan bekerja sama bisa terus dijaga dan tidak hanya dalam kondisi perang.

Di sisi lain, AMIB telah membuktikan keberhasilannya sebagai pasukan operasi perdamaian pertama di Afrika. AMIB berhasil menangani konflik etnis pertama dalam sejarah AU dan tetap berusaha melakukan yang terbaik meskipun masih banyak terkendala masalah, mulai dari keterbatasan logistik, infrastruktur, hingga masalah *staffing*. AMIB terhitung cepat dalam mengambil keputusan, menentukan wilayah pertemuan, dan menjaga eks-kombatan yang kembali ke Burundi untuk mengikuti proses perdamaian dengan baik. Bahkan, AMIB menutupi kekurangan suplai makanan karena tidak ada lagi cadangan yang disediakan oleh EU di Muyange. AMIB berhasil menjamin keamanan bagi para pengungsi IDPs, terutama di wilayah perbatasan Burundi (Boshoff dkk., 2010). Berikut ini adalah beberapa pencapaian oleh AMIB semasa penugasan 2003–2004 menurut Boshoff dkk. (2010).

- 1) AMIB berfokus pada perdamaian dan menciptakan stabilitas keamanan di Burundi.
- 2) Komandan pasukan yang ditugaskan untuk memimpin AMIB beberapa kali mengadakan seminar untuk menciptakan lingkungan yang lebih kondusif dan memastikan bahwa Troop Contributing Countries (TCC) melaksanakan operasi sesuai mandat. Pelatihan yang berkala dan berkesinambungan mendorong percepatan tercapainya perdamaian di Burundi.

- 3) AMIB memberikan analisis dan saran terkait pencapaian perdamaian berkesinambungan di Burundi dengan bantuan NCDRR.
- 4) Poin penting upaya AMIB dalam mencapai perdamaian di Burundi adalah ketika AMIB berhasil mengajak CNDD-FDD untuk ikut dalam proses perdamaian.
- 5) AMIB menghabiskan banyak waktu mengajak sebanyak mungkin pihak mendukung proses perdamaian.
- 6) AMIB membantu Joint Ceasefire Commission (JCC) untuk mencapai beberapa hal berikut ini.
 - a) Persetujuan semua pihak untuk membangun wilayah pengungsian.
 - b) Persetujuan pembangunan 11 area pasca-konflik.
 - c) Persetujuan JCC dan NCDRR dalam penyaluran bantuan makanan dan keuangan.
- 7) AMIB mendukung TGOB di Brussels menampilkan proposal kemajuan proses perdamaian yang telah dicapai di Burundi.
- 8) AMIB tetap menjaga hubungan baik dengan Armed Political Party or Movements (APPMs) yang menumbuhkan kepercayaan diri semua pihak yang bersengketa untuk terus mengikuti proses.

Sebagai pasukan operasi perdamaian yang pertama di Afrika, AMIB mendapat sorotan dari masyarakat internasional. Ada beberapa hal yang belum bisa dicapai oleh AMIB, mengingat masih banyaknya kekurangan yang dimiliki. Berikut ini adalah beberapa hal yang tidak dapat dicapai oleh AMIB yang kemudian ditangani oleh pasukan perdamaian PBB (ONUB) menurut Boshoff dkk. (2010).

- 1) Mencapai konsensus dalam verifikasi kriteria bagi kombatan.
- 2) Bekerja sama dengan Military Observers (MILOBS) dengan Joint Liaison Team (JLT) dalam hal penyediaan logistik.
- 3) Membantu Burundi National Defence Force (BNDF) untuk melakukan pelatihan dengan Joint Self Protection Unit.
- 4) Membantu staf komando untuk restrukturisasi keamanan di Burundi.

- 5) Memastikan proses DDR bagi eks-kombatan dan eks FAB secara berkesinambungan.
- 6) Mencari sumber (negara) yang dapat membantu BNDF menetapkan badan independen untuk melakukan verifikasi.
- 7) Mendapatkan sumber (negara) yang mau membantu memberikan pelatihan.
- 8) Mendiskusikan kemungkinan melakukan integrasi secara langsung untuk menjembatani operasi hingga awal 2004.
- 9) Mencari pendanaan bagi misi PBB di Burundi.

Secara teknis pelaksanaan mandat oleh AMIB sudah dilakukan dengan baik. Segala pencapaian AMIB dan koordinasi yang dilakukan dengan berbagai pihak telah berhasil membawa Burundi menuju tahapan bina damai. Pasca-konflik, para eks-kombatan juga telah mulai bisa beradaptasi dengan lingkungan baru sebagai masyarakat sipil hingga menantikan pasukan PBB datang dan melaksanakan pemilihan umum.

C. Peran PBB dalam Penyelesaian Konflik di Burundi

Setelah selesai masa tugas AMIB, kemudian misi perdamaian dilanjutkan oleh United Nations Operation in Burundi (ONUB). ONUB adalah pasukan operasi perdamaian PBB. Hal ini juga dimasukkan dalam mandat AMIB, yaitu mengondisikan wilayah konflik Burundi hingga penugasan pasukan operasi perdamaian ONUB. Mandat ONUB disahkan pada 21 Mei 2004 mengadopsi Resolusi 1545. Sebelumnya, PBB telah menugaskan *observer* ke Burundi sejak 16 hingga 27 Februari 2004 kemudian disusul oleh formasi lengkap pasukan ONUB pada 30 September 2005 (United Nation Operation in Burundi, 2009). Dengan keterlambatan tersebut, pasukan AMIB yang sudah selesai masa tugas pada April 2004 harus terus melakukan operasi perdamaian hingga pasukan ONUB tiba di Burundi. Oleh karena itu, selain harus menyelesaikan tugas, AMIB juga harus melakukan tugas ONUB. Tugas ONUB, menurut Badejo (2008).

- 1) Mengawasi pelaksanaan gencatan senjata dan menginvestigasi pelanggaran yang dilakukan.
- 2) Mengawasi dan memberi jaminan keamanan melalui pelucutan senjata.
- 3) Berkontribusi untuk memberantas milisi.
- 4) Melaksanakan demobilisasi kombatan, yang termasuk bagian dari pelaksanaan program DDR.
- 5) Mengawasi pergerakan FAB.
- 6) Mengawasi kemungkinan adanya aliran senjata ilegal, terutama di wilayah perbatasan yang bekerja sama dengan UN *Mission in Republic Democratic of Congo* (MONUC).
- 7) Berkontribusi menciptakan keamanan, termasuk dalam penyaluran bantuan kemanusiaan dan memfasilitasi kembalinya pengungsi dan IDPs ke Burundi.
- 8) Berkontribusi menyukseskan pemilihan umum, seperti tercantum dalam Arusha Peace and Reconciliation Agreement, yaitu menjamin lingkungan yang aman untuk pemilu yang transparan, bebas, dan damai.
- 9) Melindungi masyarakat sipil dari segala ancaman dan juga menjamin kebebasan gerak anggota pasukan perdamaian ONUB.
- 10) Berkoordinasi dan melaksanakan penjinakan ranjau dan kegiatan yang mendukung mandat pasukan ONUB.
- 11) Memberikan saran dan bantuan ke TGoB.
- 12) Mengawasi wilayah perbatasan Burundi dan berfokus pada pengungsi dan pergerakan kombatan, terutama di Provinsi Cibitoke.
- 13) Melakukan reformasi institusional melalui pelatihan dan pengawasan polisi Burundi.
- 14) Melaksanakan pemilihan umum di Burundi.
- 15) Menyelesaikan sistem pengawasan dan yurisdiksi sesuai dengan Arusha Agreement.

- 16) Menjamin perlindungan HAM dengan berfokus pada perlindungan wanita, anak-anak, dan orang yang rentan terhadap pelecehan HAM.
- 17) Membantu menuntaskan misi TGoB dan pemerintahan Burundi termasuk masyarakat sipil dan institusi yudisial, termasuk partner internasional.

Komposisi pasukan ONUB beragam, terdiri dari penduduk yang berasal dari berbagai negara anggota PBB. ONUB terdiri dari 5.650 pasukan infantri batalion, 200 tentara *observer*, 125 staf markas besar, 434 sipil, 446 staf lokal, 170 sukarelawan. Formasi akhir 5,665 pasukan non PBB, termasuk 5,400 tentara, 168 *observer* dan 97 polisi; didukung oleh 316 sipil internasional dan 383 staf sipil lokal serta 156 sukarelawan PBB (United Nation Operation in Burundi, 2009). Komponen pasukan *observer* ditempatkan di sepanjang daerah perbatasan Burundi dengan Tanzania, khususnya di wilayah Makamba, Ruyugi, dan Muyinga, tempat sebagian besar pengungsi akan menyeberang kembali ke Burundi (United Nation Operation in Burundi, 2009). IDPs termasuk dalam daftar orang yang harus dilindungi. Mereka yang akan kembali ke Burundi mendapat pengawasan ketat, terutama di wilayah perbatasan. Namun, tetap saja masih ONUB masih menghadapi rintangan dalam pelaksanaan mandat operasi perdamaian.

1. Tantangan Operasi Perdamaian oleh United Nations Operation in Burundi

Tidak mudah menciptakan perdamaian di Burundi dengan banyaknya isu yang berkembang dan aktor yang terlibat. Bahkan, perwakilan dari Afrika Selatan, Jacob Zuma yang ketika itu menjabat sebagai Deputi Presiden Afrika Selatan menegaskan kurangnya minat semua eks-kombatan untuk mengikuti prose perdamaian di Burundi. Berikut ini kutipan pernyataan Zuma terkait kompleksitas konflik di Burundi;

“The special nature of the Burundi problem, there would never be a normal, straightforward ceasefire, because there were multiple

parties with different demands which had to be engaged separately. Major rebel parties had not wanted to meet in the same room. The implementation process was a difficult one that required the strong support of the international community, he said. He realized the problem of deploying a mission without a ceasefire that included all parties. Negotiations with the Party for the Liberation of the Hutu People-National Liberation Forces (PALIPE HUTU-FNL), the other major rebel group, were now a priority. In accomplishing their difficult tasks, the African mission and the regional actors contributing to the peace process required the full support of the United Nations, he said. He, therefore, urged the international community to invest further in peace in Burundi to eliminate conflict once and for all there...” (Hadinoto, 2015).

Pernyataan tersebut menegaskan akar konflik yang ada pada partai FNL maupun FDD yang tidak mengikuti proses perdamaian. Zuma menyadari pentingnya peran organisasi internasional untuk menangani konflik etnis di Burundi. Namun, yang terjadi adalah peran minimal PBB dan keterlambatan respons yang membuat konflik semakin berlarut dan membutuhkan waktu lama untuk melakukan resolusi konflik.

Atas keterlambatan respons negara anggota PBB maka dilakukan penundaan penugasan ONUB. Pasukan AMIB yang seharusnya sudah berakhir masa tugas, harus melaksanakan tugas ONUB. Sesuai mandat, pasukan ONUB harus menyelesaikan tugas dalam periode 1 Juni 2004 hingga 31 Desember 2006, tetapi ONUB dengan formasi lengkap baru sampai di Burundi pada 30 September 2005 (United Nation Operation in Burundi, 2009). Ketika ONUB belum tiba di Burundi, 2.612 pasukan AMIB melakukan tugas sebagai pasukan ONUB. Pemilihan umum yang dijanjikan oleh PBB untuk Burundi juga belum bisa dilaksanakan. Namun, program DDR yang sedang berjalan membuat warga Burundi dan para eks-kombatan merasa antusias untuk kembali dan memulai kehidupan yang lebih baik pasca-konflik etnis di Burundi.

Semakin banyaknya kombatan yang bersedia melaksanakan pelucutan senjata menandai transisi AMIB ke ONUB. Tugas AMIB adalah menjamin keamanan para eks-kombatan hingga sampai di wilayah perwakilan untuk mengikuti proses damai. Seharusnya, yang menjamin keamanan para eks-kombatan adalah pasukan ONUB. Namun, keterlambatan ONUB membuat pasukan AMIB belum bisa begitu saja meninggalkan wilayah konflik. Proses integrasi, pelucutan senjata demobilisasi dan reintegrasi akhirnya dilakukan oleh pasukan AMIB untuk sementara waktu. Setelah mereka sepakat untuk melakukan pelucutan senjata maka selanjutnya menjadi tugas ONUB (United Nation Operation in Burundi, 2009). Misi yang dijalankan oleh pasukan ONUB termasuk dalam tahapan *peace building post-conflict actions*. ONUB berfokus pada perbaikan Burundi dan pelaksanaan pemilu pasca-konflik. Sedikit banyak ONUB masih mengalami kendala yang hampir sama dengan AMIB, yaitu kekurangan infrastruktur. Oleh karena itu, TGoB bekerja sama dengan pemerintah Belanda yang bersedia menyediakan infrastruktur pengungsian dan basis. Bantuan *camp* pengungsian tersebut dibangun di tengah wilayah terluar utara Bujumbara, demi menjamin keamanan proses perdamaian di Burundi (Boshoff dkk., 2010).

Pembangunan kamp pengungsian diharapkan memperlancar program DDR yang masih termasuk tanggung jawab ONUB. Program *Disarmament Demobilization Reintegration* (DDR) menangani eks-kombatan yang terdiri dari tentara anak atau *child soldier* dan kombatan dewasa. PBB melalui UNICEF bekerja sama dengan *National Programme on Demobilization, Reinsertation and Reintegration* (NPDDR atau PNDDR) mengumpulkan dan mendata anak-anak yang pernah tergabung dalam tentara anak. Mereka yang sudah didata kemudian melalui tahapan pelucutan senjata atau *disarmament* lalu dikembalikan ke orang tuanya atau diberi pendidikan. Sementara itu, bagi kombatan dewasa dilakukan investigasi untuk kemudian dibina dan dilatih agar bisa beradaptasi menjadi masyarakat sipil biasa. Tercatat lebih dari 2.300 tentara anak telah dilucuti senjatanya, dipindahkan dan dikembalikan ke keluarganya hingga Agustus 2004.

Operasi ini dilakukan hingga Oktober 2004 (Boshoff dkk., 2010). Para eks-kombatan yang tertangkap dan telah melalui proses investigasi kemudian akan melalui tahap integrasi, yaitu beradaptasi dengan lingkungan masyarakat sipil.

Tahapan selanjutnya adalah integrasi. Pasukan ONUB bertugas melakukan verifikasi eks-kombatan yang sudah tertangkap dan melalui tahapan pelucutan senjata. Hal ini dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana mereka bisa beradaptasi dengan para pasukan perdamaian untuk kemudian dilatih sebagai pasukan operasi perdamaian. Mereka diproyeksikan akan bertugas mengajak para kombatan yang masih aktif untuk mau mengikuti proses perdamaian. Proses verifikasi ini sangat penting, selain untuk menghemat waktu, mereka juga mendapatkan bantuan dari eks-kombatan yang sudah mengenal medan konflik dengan baik. Proses integrasi ini dilengkapi dengan uji keterampilan untuk mengetahui kemampuan mereka. Jumlah eks-kombatan yang ditampung dengan jumlah senjata yang dilucuti dalam proses verifikasi tidak seimbang. Persenjataan yang dimiliki ditakutkan tidak dapat mencukupi kebutuhan. Ternyata, jumlah orang yang ingin terlibat dalam pasukan perdamaian lebih banyak dibandingkan jumlah senjata yang nantinya digunakan. Mereka diharapkan dapat mendukung pencapaian perdamaian, bukan malah menghambat.

Tantangan lain dalam program DDR adalah migrasi kombatan ke luar negara Burundi ataupun yang masih bersembunyi di pedalaman. Oleh karena itu, dibutuhkan kerja sama yang baik di antara pemerintah Burundi, pasukan perdamaian, pemerintah di wilayah kombatan tersebut berada, dan masyarakat internasional. Para tentara TGoB diberi mandat untuk mengembalikan kombatan yang berada di Republik Kongo, Zambia, penjara Tanzania, maupun kombatan Kongo yang berada di Burundi. Operasi ini dilakukan pada pertengahan 2005 (Boshoff dkk., 2010). ONUB dan TGoB bekerja sama dalam melaksanakan mandat pengembalian kombatan yang ada di luar negara Burundi untuk diajak mengikuti proses perdamaian. Kerja sama di antara pemerintah Burundi, pemerintah negara sekitar, TGoB, dan ONUB dilakukan dengan baik. Penyatuan komitmen dalam mengikuti

proses perdamaian sangat penting dilakukan, mengingat masih ada banyak hal yang harus dilakukan oleh ONUB demi menciptakan perdamaian di Burundi. Berikut ini adalah mandat yang harus diselesaikan oleh pasukan ONUB menurut Boshoff dkk. (2010).

- 1) Finalisasi dan implementasi strategi *Security Sector Reform* (SSR) dalam hubungannya dengan proses perkembangan umum yang terangkum dalam *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP).
- 2) Membantu pemerintahan dengan memberikan saran dan gambaran agen intelijen Burundi.
- 3) Menyelesaikan demobilisasi, pelucutan senjata kombatan tahapan pertama.
- 4) Program penyerahan senjata secara sukarela, penarikan semua pasukan bersenjata dari masyarakat sipil, dan pemaksaan pelucutan senjata sesuai dengan sistem hukum yang berlaku.
- 5) Membantu pemerintah untuk mengimplementasikan rancangan reintegrasi yang baik untuk pelatihan keterampilan.
- 6) Menyelesaikan proses demobilisasi FAB dan polisi.
- 7) Demobilisasi Combatan of Foreign Soil atau COFS di Tanzania, Zambia, dan Republik Kongo.
- 8) Membangun mekanisme pemerintahan untuk kontrol senjata yang berhubungan dengan operasi regional yang ada.

Pelaksanaan mandat oleh ONUB lebih banyak berfokus pada integrasi eks-kombatan ke masyarakat sipil. Dalam pemerintahan, ONUB lebih banyak berfokus pada pelatihan polisi dan pelaksanaan pemilu. Diharapkan, dengan adanya bantuan ONUB, masyarakat Burundi bisa memiliki ketahanan keamanan lebih baik sehingga dapat mencegah konflik berulang. Bagaimanapun, intervensi ONUB ke dalam pemerintahan dan keamanan Burundi berpengaruh terhadap stabilitas keamanan regional Afrika. Dengan segala pencapaiannya, masih terdapat beberapa kekurangan dalam tubuh pasukan perdamaian yang dibentuk oleh PBB. Menurut Boshoff dkk. (2010), berikut ini beberapa hal yang bisa dijadikan pembelajaran bagi PBB dalam menangani konflik etnis di Burundi.

- 1) Dalam proses perdamaian di Burundi, penting bagi semua pihak untuk sepakat dalam sebuah perjanjian gencatan senjata. Hal ini untuk menghindari terjadinya kebingungan dalam masyarakat. Misalnya, jika terjadi penundaan gencatan senjata karena kepentingan politik dari para pemimpin di Burundi maka hal ini berpotensi pada peningkatan eskalasi konflik. Para pemimpin tersebut harus mengesampingkan kepentingan politik dan lebih berfokus pada proses SSR dan program DDR.
- 2) JCC ikut membawa kemajuan dalam proses perdamaian di Burundi, sayangnya partai CNDD-FDD masih absen dari forum yang diadakan untuk membahas kemajuan proses perdamaian di Burundi sehingga forum ini menjadi kurang berarti.
- 3) Masalah verifikasi eks-kombatan masih menjadi masalah utama, terutama dalam program DDR dan SSR.
- 4) Kontribusi EU dalam upaya pencapaian perdamaian dan dukungannya dalam hal keuangan dan infrastruktur sangat penting.
- 5) Peran masyarakat internasional sangat penting, misalnya dalam memimpin, memberi saran, dan membantu TGoB, bukan memaksakan keputusan dengan implementasi jangka pendek karena kurangnya dukungan dari badan yang berwenang.
- 6) Diperlukan perencanaan lokasi penampungan yang matang dan menjamin bahwa pemerintah akan menyetujui wilayah yang dipilih tersebut.
- 7) AMIB dan ONUB seharusnya memiliki kapasitas melindungi wilayah yang dijadikan penampungan.
- 8) Integrasi eks-kombatan ke dalam pasukan operasi perdamaian untuk mendukung percepatan proses perdamaian adalah teknik yang berguna untuk menyelesaikan masalah di Burundi.
- 9) Perencanaan strategis dalam upaya reintegrasi tidak pernah bisa dilaksanakan terlalu awal. Tekanan politik untuk mencari solusi ke dalam berbagai tugas yang berhubungan dengan pelucutan senjata menjadi semakin memakan banyak waktu, tenaga, dan dana.

- 10) Operasi di Burundi merupakan sebuah contoh hubungan yang baik antara pemerintah dalam negeri, masyarakat internasional yang diwakili oleh badan internasional, contoh: kerja sama AU dengan EU, AMIB, MDRP, ONUB, yang ikut berperan dalam keberhasilan TGoB terutama pada masa transisi pemerintahan dengan dukungan *Executive Secretariat of the National Commission for Demobilization, Reinsertation, and Reintegration* (ES/NCDRR).

Operasi perdamaian yang dilaksanakan oleh ONUB berhasil membawa Burundi ke arah pemerintahan yang lebih baik melalui sistem pemilu. Namun, masalah Burundi belum selesai sampai di sana karena masih didapati kombatan etnis Hutu dari partai PALIPEHUTU-FNL yang bahkan belum juga menyerahkan diri untuk mengikuti proses perdamaian hingga mandat pasukan ONUB berakhir. Hal ini menjadi sebuah akar konflik laten yang nantinya dapat berulang kembali. Penguatan di bidang keamanan dan militer memang penting, tetapi adanya kombatan yang terus melakukan serangan dan mengancam masyarakat sipil tentu menjadi sebuah kekhawatiran tersendiri. Saling kudeta antaretnis ataupun antarpantai bisa kembali terjadi. Oleh karena itu, setelah mandatnya berakhir, PBB masih mengirimkan pasukannya ke Burundi untuk mengawasi perkembangan keamanan, di antaranya MILOBS dengan JLT untuk membantu perihal penyediaan logistik dan Burundi National Defence Force (BNDF) untuk yang bekerja sama dengan Joint Self Protection Unit dalam pemberian program pelatihan dan membantu staf komando untuk restrukturisasi keamanan di Burundi (Boshoff dkk., 2010). Keberhasilan operasi perdamaian yang dilakukan oleh AMIB dan ONUB kemudian diukur melalui indikator tertentu sebagai bahan pembandingan dan pembelajaran agar lebih baik di masa depan.

D. Indikator Keberhasilan Operasi Perdamaian

Penugasan operasi perdamaian dilakukan dengan segala pertimbangan, termasuk masalah pemilihan agen yang tepat atau *staffing*. Menurut Paul F. Diehl, sebuah operasi perdamaian dikatakan sangat

berhasil bila memenuhi persyaratan berikut (Diehl & Druckman, 2010).

Pertama, *host states* dan pihak ketiga mendukung pelaksanaan operasi perdamaian. Negara sekitar Burundi, seperti Afrika Selatan, Rwanda, Tanzania, Republik Demokrat Kongo, dan Ethiopia, mendukung upaya mencapai perdamaian di Burundi. Negara-negara tersebut menginginkan tercapai stabilitas keamanan regional. Selain karena desakan internasional, dengan tercapainya perdamaian di Burundi, negara tersebut tidak perlu merasa khawatir adanya perluasan konflik ke wilayah teritorial mereka. Pemerintah Burundi yang ketika itu dikuasai oleh etnis Tutsi juga ikut mendukung, meskipun pada awalnya ada ketakutan dari Buyoya jika kekuasaan nantinya akan jatuh kembali ke etnis Hutu. Buyoya melalui pasukan TGoB membantu program DDR dan mengajak para kombatan yang masih melakukan serangan baik di dalam maupun di luar negara Burundi.

Kedua, pasukan operasi perdamaian tidak diperkenankan bersenjata berat dan tidak boleh menyerang kecuali untuk pertahanan. Hal ini seperti yang terjadi di Muyange, ketika terjadi saling serang di antara pasukan FAB dan CNDD-FDD. Kemudian, pasukan AMIB memindahkan eks-kombatan dari Muyange ke *Pre-Disarmament Assembly Areas* (PDAAs) dan memilih meminta bantuan dari para kombatan yang belum berniat untuk mengikuti proses perdamaian. Hal ini sempat menyebabkan eskalasi konflik sejak Desember 2003 hingga Januari 2004 (Diehl & Druckman, 2010).

Ketiga, pasukan perdamaian harus mengutamakan dan melaksanakan prinsip netralitas dari perdamaian, utamanya lebih berfokus pada konflik *interstate* dibandingkan *intrastate*. Pasukan AMIB yang bertugas untuk menjalankan program DDR di Burundi tidak mendukung pihak manapun dan tidak mencampuri urusan dalam negeri Burundi (Diehl & Druckman, 2010). Dalam konteks konflik *interstate*, prinsip non-intervensi dan netralitas sangat penting untuk menjaga kepercayaan negara anggota kepada organisasi regional. Intervensi yang dilakukan Afrika Selatan dan negara anggota AU ke negara Burundi disebabkan adanya potensi yang mengarah ke pelanggaran

HAM, genosida, dan *ethnic cleansing* dengan jumlah yang terus bertambah serta meluas ke negara sekitar Burundi.

Sementara itu, menurut Bratt (1996) terdapat tiga indikator penting untuk mengukur keberhasilan sebuah operasi perdamaian. Pertama, apakah operasi perdamaian memenuhi mandatnya. AMIB terbukti telah mencapai mandatnya, meskipun dalam masa tugas yang hanya satu tahun (2003–2004). AMIB juga berhasil melanjutkan misi SAPSD yang belum selesai, yaitu program DDR.

Kedua, operasi perdamaian memfasilitasi resolusi konflik. Pasukan operasi perdamaian AMIB berhasil menurunkan eskalasi konflik dan menjaga para eks-kombatan yang berniat untuk mengikuti proses perdamaian di Burundi. AMIB juga merawat dan mengurus para pengungsi dan IDPs yang kembali ke Burundi. Dengan segala keterbatasan mandat, jumlah pasukan, logistik dan infrastruktur, pasukan AMIB terus berusaha mengupayakan tercapainya perdamaian di Burundi.

Ketiga, AMIB berusaha bekerja sama dengan berbagai pihak termasuk dengan *African Union Special Task Force* untuk mempercepat proses perdamaian di Burundi (Bratt, 1996). Tercapainya mandat dan resolusi konflik merupakan indikator utama sebuah operasi perdamaian. Namun, dengan pencapaian *sustainable peace* akan mampu mencegah terjadinya konflik laten yang berulang. Dalam kasus Burundi, AMIB dengan masa tugas setahun dan ONUB yang baru tiba di Burundi pada 30 September 2005 dengan masa tugas berakhir 31 Desember 2006 (United Nation Operation in Burundi, 2009), masih menyisakan masalah mendasar, kaitannya dengan belum semua pihak bersedia untuk ikut dalam proses perdamaian hingga masa tugas ONUB berakhir. Menurut penulis, perdamaian berkesinambungan atau *sustainable peace* dapat membawa Burundi ke arah yang lebih baik, tidak saja dalam sistem pemerintahan, tetapi juga dari penguatan masyarakat sehingga masyarakat yang aman dapat diwujudkan untuk mencapai stabilitas regional. Seperti yang dituliskan dalam buku *Peaceful Societies* oleh Fabbro (1978) yang menyimpulkan bahwa lingkungan aman yaitu:

- 1) Masyarakat tidak lagi perlu mengalami perang di wilayahnya.
- 2) Masyarakat tidak terlibat dengan perang eksternal di luar wilayahnya.
- 3) Tidak ada perang sipil atau kekerasan kolektif internal.
- 4) Tidak ada organisasi militer-polisi internasional yang berjaga-jaga.
- 5) Hanya ada sedikit kekerasan fisik.

Oleh karena itu, diperlukan metode intervensi yang strategis untuk menangani konflik disertai kekerasan. Operasi bina damai dalam kasus Burundi dilakukan oleh ONUB. Pasukan operasi perdamaian PBB tersebut berfokus pada penyelesaian program DDR tanpa melihat adanya pihak yang masih enggan terlibat dalam proses perdamaian karena masih trauma akibat konflik tersebut. Pengenalan karakter sosial maupun medan konflik sangat penting untuk mempercepat penanganan konflik etnis seperti di Burundi.

Pembentukan pasukan perdamaian untuk menangani konflik di tingkat kawasan dinilai lebih efektif dengan komposisi pasukan yang berasal dari penduduk di sekitar wilayah konflik. Berbeda dengan komposisi pasukan PBB (ONUB) yang terdiri dari penduduk di berbagai belahan dunia yang belum memahami dengan baik karakter konflik maupun masyarakat di Burundi. Hal ini menjadi salah satu kendala pasukan ONUB. Oleh karena itu, diperlukan kerja sama dan koordinasi yang baik dengan semua pihak yang menginginkan perdamaian di Burundi. Namun, masih ada banyak hal yang harus diperbaiki untuk mencapai *sustainable peace* di tingkat kawasan Afrika.

Fabbro (1978) menyampaikan bahwa dalam ilmu hubungan internasional terdapat beberapa karakteristik perdamaian.

- 1) Perdamaian selalu terinspirasi dari pandangan idealis.
- 2) Perdamaian dilihat sebagai tujuan yang dapat dicapai, berdasarkan norma universal.
- 3) Perdamaian dilihat sebagai kerangka yang mengikat secara geografis yang dijelaskan dari wilayah, budaya, identitas, dan kepentingan nasional.

- 4) Perdamaian ditunjukkan oleh tujuan kebenaran yang berhubungan dengan legitimasi lengkap.
- 5) Perdamaian berhubungan dengan ideologi tertentu atau kerangka pemikiran politik atau ekonomi.
- 6) Perdamaian dilihat sebagai fase temporal.
- 7) Perdamaian berdasarkan negara atau keamanan kolektif.
- 8) Perdamaian berdasarkan bentuk pemerintahan global, regional, atau lokal yang mungkin didefinisikan oleh aktor hegemoni atau institusi multilateral tertentu.
- 9) Perdamaian dilihat sebagai kerangka institusional *top-down* atau kerangka orientasi masyarakat *bottom-up*.
- 10) Adanya kebutuhan untuk melakukan diskusi konsep perdamaian karena ini adalah bentuk liberal yang ideal.
- 11) Sebagian besar orang berpikir tentang perdamaian dalam hubungan internasional dapat diprediksi dalam upaya pencegahan konflik, dan upaya menciptakan perdamaian yang didukung secara eksternal, bukan pada upaya menciptakan perdamaian diri yang berkesinambungan (*self-sustaining peace*).

Karakteristik tersebut menjelaskan bahwa pandangan tentang perdamaian ideal memakan waktu yang cukup lama. Pencapaian perdamaian yang selama ini diterjemahkan dengan peniadaan perang sebenarnya sebuah perluasan ketidakmampuan struktural untuk mengupayakan perdamaian dalam konsep diri atau *self-sustaining peace*. Penulis berpendapat jika setiap dari diri seseorang sudah merasa damai dan mampu mengupayakan perdamaian di tingkat yang paling kecil, pencegahan konflik akan lebih mudah diupayakan. Sebenarnya, konsep keamanan regional mampu dibentuk dengan lebih efektif jika setiap negara sudah mampu mencukupi kebutuhan masyarakatnya di tingkat domestik dan tidak terpengaruh intervensi asing. Kerja sama dengan pihak luar akan membantu kemajuan setiap negara, tetapi bukan dalam konteks intervensi pemerintahan. Nantinya, tidak tercukupinya kebutuhan masyarakat dalam tingkat domestik akan

menyebabkan perpecahan. Kemudian, jika mengarah ke kekerasan dan pembunuhan massal, hal tersebut akan menjadi pintu masuknya intervensi asing. Oleh karena itu, pemenuhan kebutuhan adalah hal yang paling mendasar untuk mencapai perdamaian. Dengan langkah dan strategi pasukan AMIB yang melakukan serangan militer tanpa mencampuri atau intervensi terhadap pemerintahan Burundi maka hal tersebut menjadi modal utama kepercayaan negara bahwa organisasi regional membantu pemenuhan kebutuhan negara Burundi akan rasa aman. Fokus penyelesaian konflik melalui gencatan senjata dan program DDR yang kemudian dilanjutkan dengan operasi bina damai oleh pasukan perdamaian PBB, merupakan tahapan operasi perdamaian yang juga merupakan sebuah instrumen kebijakan politik.

BAB V

Perbandingan Resolusi Konflik Etnis Hutu dan Tutsi di Burundi dan Indonesia

Terlepas dari kesamaan negara tempat mereka tinggal, konflik antaretnis tidak dapat sepenuhnya dihindari. Konflik etnis yang ada di Burundi memiliki beberapa persamaan dan juga perbedaan secara struktural dengan apa yang pernah terjadi di Indonesia, baik dari segi konflik maupun dari akar-akar yang berperan dalam menyebabkan konflik itu. Bagian ini akan secara khusus menganalisis dan memaparkan data-data yang krusial untuk memahami perbandingan, persamaan dan juga perbedaan yang terdapat dalam konflik etnis yang berada di Indonesia dan juga konflik antara Hutu dan Tutsi yang berada di Burundi. Secara khusus, buku ini mengambil kasus konflik di Sampit sebagai perbandingan.

A. Resolusi Konflik di Tragedi Sampit: Dayak vs Madura

Indonesia merupakan sebuah negara kepulauan terbesar di dunia dengan pulau-pulau yang beragam dari yang terbesar hingga yang terkecil. Secara genetis, etnis-etnis yang berada di Indonesia, kecuali etnis asli Papua, berasal dari rumpun yang disebut dengan Austronesia. Terdapat beberapa teori mengenai asal rumpun Austronesia.

Salah satu teori itu adalah bahwa orang-orang yang menempati Indonesia sekarang berasal dari sebuah pulau yang dikenal dengan nama Formosa atau yang sekarang disebut Taiwan (Wiradnyana, 2017).

Orang Austronesia yang menetap di Taiwan sekitar ribuan tahun lalu, dikenal sebagai bangsa yang agraris; mengelola lahan dan memproduksi berbagai macam hasil pertanian dari lahan yang dikelola. Namun, setelah lama menetap di Formosa, beberapa kelompok dari Austronesia tersebut memutuskan untuk meninggalkan kampung halamannya dan mencari tanah baru untuk ditempati. Selain dikenal sebagai bangsa agraris, bangsa Austronesia juga dikenal sebagai pelaut yang sangat unggul dan memiliki keahlian yang sangat mumpuni di bidang kelautan. Keahlian di bidang kelautan itu dimanfaatkan oleh Austronesia untuk melakukan pelayaran dan penjelajahan ke berbagai penjuru dunia sehingga tidak heran, penyebaran rumpun Austronesia merupakan salah satu yang terluas di dunia. Rumpun Austronesia tersebar hingga kepulauan Madagaskar dan kepulauan Hawaii. Indonesia menjadi salah satu wilayah yang dikunjungi oleh rumpun Austronesia.

Berbagai kelompok Austronesia kemudian menetap di pulau-pulau yang berada di seluruh Indonesia atau Nusantara pada masa itu. Namun, karena karakteristik wilayah Indonesia yang berkepulauan, ditambah dengan sistem komunikasi pada masa itu masih primitif, kelompok Austronesia yang berada di Nusantara atau Indonesia dalam kurun waktu ratusan hingga ribuan tahun pada akhirnya membentuk identitas sendiri dengan norma, hukum, dan pandangan terhadap tindakan sehari-hari yang berbeda-beda. Hal inilah yang melandasi hadirnya berbagai macam suku di Indonesia.

Di satu sisi, keberadaan banyak suku ini menjadi sebuah keuntungan bagi Indonesia karena menghasilkan berbagai macam keberagaman yang ada. Namun di sisi lain, jika keberagaman ini tidak disikapi dengan bijak dan toleran, gesekan di antara suku yang ada akan mudah terjadi. Salah satu konflik antaretnis yang paling besar adalah konflik Sampit, yang melibatkan suku Madura dan Dayak.

Madura merupakan sebuah suku yang berasal dari kepulauan Jawa, tepatnya berasal dari Pulau Madura, sedangkan Dayak merupakan sebuah suku asli dari Pulau Kalimantan. Kedua suku ini masih serumpun berasal dari bangsa Austronesia, tetapi seperti yang dijelaskan pada bagian sebelumnya, kedua kelompok ini menjadi suku yang berbeda dengan identitasnya masing-masing akibat karakteristik yang ada di Nusantara pada masa awal migrasi yang dilakukan oleh Austronesia pada zaman dahulu. Namun, bagaimana kedua suku yang berlainan pulau mengalami sebuah konflik yang sangat besar? Cerita bermula pada saat zaman kolonial Belanda. Pada tahun 1920–1930, Belanda mengeluarkan kebijakan untuk memindahkan sebagian dari suku Madura yang menetap di Pulau Madura ke Kalimantan sebagai salah satu sumber daya manusia untuk memenuhi kebutuhan Belanda di Pulau Kalimantan. Kemudian, suku Madura melakukan migrasi ke Kalimantan sekitar tahun 1920–1930. Perlu diketahui, suku Madura memiliki populasi yang lebih besar dibandingkan suku Dayak. Selain itu, suku Madura memiliki orientasi atau pandangan yang sangat berbeda dibanding dengan apa yang dimiliki suku Dayak. Suku Madura merupakan sebuah suku yang memiliki orientasi ke luar atau *Outward Orientation*. Maksud dari *Outward Orientation* (Ruslikan, 2001) adalah bahwa suku Madura memandang segala tanah atau tempat yang berada di dunia, termasuk Indonesia, merupakan tanah atau tempat yang dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan dan kemajuan suku Madura sendiri. Oleh karena anggapan yang seperti itu, banyak orang dari suku Madura yang memutuskan untuk meninggalkan kampung halamannya dan kemudian merantau atau bekerja di tempat lain yang jauh dari kampung halamannya.

Sebaliknya, suku Dayak memiliki orientasi ke dalam atau *Inward Orientation* (Ruslikan, 2001), yakni berorientasi kepada diri sendiri. Suku Dayak dapat dikatakan suku yang sangat toleran terhadap segala perbedaan yang ada di antara suku-suku yang lainnya yang berada di Kalimantan. Namun, suku Dayak menjunjung tinggi tradisi dan kebudayaannya. Salah satunya adalah kebudayaan dan kepercayaan mengenai roh-roh yang dianggap sakral oleh suku Dayak.

Apabila terdapat seseorang yang tidak menghormati kepercayaan suku Dayak atau bahkan merendahkan suku Dayak itu sendiri, suku tersebut tidak akan tinggal diam dan akan langsung mengejar serta mencari kelompok atau orang yang melakukan penghinaan untuk diadili berdasarkan pengadilan adat Dayak atau bahkan dibunuh.

Permasalahan konflik Sampit ini pun terjadi di antara suku Dayak yang menganggap suku Madura tidak menghormati keberadaan suku Dayak di Kalimantan. Sikap kebencian suku Dayak terhadap Madura sebenarnya dimulai dari ketidakinginan suku Madura yang telah lama menetap di Kalimantan sejak zaman Belanda untuk membaaur atau melakukan akulturasi dengan suku Dayak yang berada di Kalimantan (Patji, 2003). Suku Madura selalu mencari tempat tinggal dengan sesama suku Madura. Mereka juga membuat masjid dan berbagai tempat ibadah yang eksklusif bagi orang Madura. Bahkan, kegiatan seperti ceramah agama yang dilakukan di berbagai tempat ibadah yang dibangun oleh suku Madura semuanya dilakukan dalam bahasa Madura.

Hal ini berbeda dengan suku Jawa dan berbagai suku yang menetap di Kalimantan. Suku Dayak tidak memiliki konflik dengan suku lain tersebut karena mereka telah membaaur dan melakukan akulturasi dengan berbagai komponen suku Dayak. Oleh karena itu, suku Dayak tidak memiliki permasalahan dengan suku-suku tersebut.

Selain itu, suku Madura dapat dikatakan mendominasi kehidupan dan ekonomi di Kalimantan hingga tahun 1990-an. Namun, tidak memiliki keinginan untuk membaaur dengan orang Dayak (Alexandra, 2018). Eksklusifitas ini menyebabkan gesekan dan menimbulkan stereotip yang diberikan orang Dayak kepada orang Madura, bahwa orang Dayak seperti hewan kotor dan sebagainya. Orang Madura juga menganggap orang Dayak sebagai hewan buas dan manusia primitif. Akhirnya, terjadi konflik terbuka di antara kedua suku tersebut yang memakan banyak korban jiwa, terutama di Sampit. Konflik antara kedua suku ini juga terjadi akibat stereotip yang diberikan oleh masing-masing suku yang terlibat dan saling menganggap bahwa

kedua suku bukan manusia. Oleh karena itu, tindakan kekerasan yang dilemparkan oleh masing-masing suku tidak dapat dihindarkan.

Pada mulanya, konflik antara suku Dayak dan Madura bersifat laten. Konflik antara suku Dayak sendiri bermula akibat dominasi yang dimiliki oleh suku Madura di Kalimantan Tengah. Sekitar tahun 2001, suku Dayak mengisi 21% populasi Kalimantan Tengah (Syahrani, 2021). Kehadiran suku Madura di wilayah itu juga disertakan dengan dominasi yang dilakukan oleh suku Madura, seperti memberikan orang Madura akses eksklusif terhadap hak-hak untuk mengendalikannya industri dan beberapa sektor perekonomian di Kota Sampit. Suku Dayak merasa semakin tidak dihormati, ditambah lagi dengan sifat suku Madura yang tidak mau membaaur dengan suku Dayak di tanah suku Dayak sendiri. Suku Dayak juga menganggap tradisi suku Madura yang membawa celurit dan golok ke manapun mereka pergi sebagai ajakan untuk berperang atau bertempur. Bentrokan antara kedua suku ini tidak dapat dielakkan pada peristiwa kericuhan antara kedua suku di sebuah desa yang bernama Keren Pangi pada Desember 2000 (Adryamarthanino, 2021). Dampak yang disebabkan dari bentrokan ini adalah kematian seorang Dayak yang bernama Sandong.

Kematian Sandong yang disebabkan oleh suku Madura menaikkan amarah suku Dayak kepada suku Madura (Adryamarthanino, 2021). Kemudian, tetangga dan keluarga Sandong serta orang dari suku Dayak lainnya berusaha mencari pelaku pembunuhan Sandong. Namun, usaha yang dilakukan gagal. Kemudian, suku Dayak menyerang orang Madura di kota Sampit; berbagai properti mulai dari kendaraan dan barang milik orang Madura di Sampit dirusak dan dihancurkan.

Konflik di antara suku Madura dan Dayak juga menyebabkan berbagai macam rumah Dayak dan Madura dibakar dan dihancurkan, menyebabkan kematian sekitar 300 orang. Hal ini mengakibatkan ribuan orang Madura harus meninggalkan Sampit karena kota tersebut telah dikuasai oleh suku Dayak. Sekitar 100 orang Madura dipinggalkan oleh suku Dayak pada konflik Sampit (Syahrani, 2021).

Suku Dayak juga berhasil mengepung kantor polisi yang berada di Sampit dan meminta agar tahanan suku Dayak dibebaskan. Permintaan kemudian dikabulkan oleh pihak polisi dan tahanan dibebaskan.

Setelah konflik yang terjadi pada akhir 2000 dan awal 2001, konflik berhasil didamaikan dan diakhiri. Konflik Dayak diakhiri oleh peran pemerintah yang memutuskan untuk mengirimkan pasukan militer dan pasukan tambahan yang bertugas di Kalimantan. Konflik berhasil diselesaikan setelah evakuasi yang berhasil dilakukan oleh pemerintah dan rehabilitasi mental. Pemerintah dan polisi juga berhasil menangkap pejabat lokal yang diketahui melakukan provokasi terhadap konflik yang ada. Konflik kemudian berakhir dengan dibuat perjanjian damai di antara suku Dayak dan Madura. Guna menjunjung tinggi perjanjian damai yang ada, sebuah tugu diresmikan pada tahun 2015, yang dikenal sebagai Tugu Perdamaian Dayak dan Madura.



Sumber: Omed, (2018)

Gambar 5.1 Tugu Perdamaian Dayak dan Madura

B. Analisis Konflik Sampit dan Burundi

Ada beberapa hal yang menarik untuk diperhatikan dan juga diperbandingkan di antara konflik internal dan juga konflik etnis yang terjadi di Indonesia dan Burundi. Bagian ini akan secara khusus menganalisis perbandingan antara konflik etnis yang terjadi di Indonesia dengan contoh konflik dengan konflik Hutu dan juga Tutsi. Terutama, komparasi ini akan berfokus pada faktor pendukung resolusi konflik yang terjadi di kedua kasus.

1. Kedaulatan Negara

Kedaulatan merupakan salah satu unsur terpenting dalam kehidupan suatu negara. Eksistensi kedaulatan di suatu negara menjadi salah satu indikasi atau pertanda yang absolut bahwa negara memiliki kekuasaan yang mutlak dan paling tinggi atas wilayah yang dimilikinya (Jackson & Sorensen, 2013). Artinya, tidak ada entitas politik atau apapun yang memiliki kekuasaan yang lebih tinggi daripada negara itu sendiri (Radon, 2004). Sejatinya, fungsi kedaulatan adalah untuk melindungi eksistensi suatu negara, agar negara tersebut dapat bertahan dari segala ancaman yang dapat merusak atau bahkan menghilangkan eksistensinya baik yang berasal dari dalam maupun dari luar.

Adanya kedaulatan dapat menjadikan suatu negara bertindak dengan matang dan dapat mengendalikan permasalahan yang ada di dalam negaranya tanpa adanya pihak lain yang dapat mencampuri urusan dalam negeri suatu negara (Riyanto, 2012). Kedaulatan dalam konflik Dayak-Madura di Sampit serta konflik Hutu-Tutsi di Burundi memainkan salah satu faktor yang sangat penting. Dapat dilihat pada pembahasan sebelumnya bahwa etnis Hutu dan Tutsi merupakan suku yang awalnya mendiami wilayah di sekitar Burundi dan mulanya memiliki hubungan yang dapat dikatakan baik. Namun, pasca-kedatangan penjajah dari Eropa, hubungan antara kedua suku itu berubah secara drastis karena etnis Tutsi diperlakukan secara baik dan spesial oleh penjajah. Selain itu, etnis Hutu juga mendapatkan hak yang tidak setara dengan etnis Tutsi.

Adanya ketidakadilan yang disebabkan oleh peristiwa masa penjajahan tersebut menyebabkan etnis Hutu dan Tutsi saling membenci. Kemudian, setelah kepergian penjajah dari Afrika, negara-negara baru terbentuk, seperti Rwanda, Kongo, dan juga Burundi. Awalnya, etnis Hutu dan Tutsi menetap di wilayah Rwanda. Di negara itu, etnis Hutu dan Tutsi mengalami sebuah konflik besar, pada tahun 1996 tercatat 200.000–300.000 jiwa meninggal yang berasal dari etnis Hutu, sedangkan pada tahun 1972 terdapat 4.050 warga etnis Tutsi yang dibunuh di sekitar distrik Giheta. Peristiwa ini mendapatkan perhatian dari PBB, hingga PBB dan beberapa negara anggota mengintervensi secara langsung konflik yang terjadi.

Walaupun konflik di Rwanda dapat diperkecil, sebagian etnis Hutu dan Tutsi yang selamat melakukan migrasi ke wilayah Burundi. Di Burundi juga terjadi konflik yang sangat besar di antara kedua suku tersebut, tetapi tidak mendapatkan perlakuan yang sama seperti yang dilakukan PBB di Rwanda. Namun, negara-negara di Afrika, seperti Afrika Selatan, melakukan sebuah inisiatif untuk melakukan mediasi dan juga intervensi terhadap konflik yang ada. Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa konflik yang ada di Burundi dapat mengganggu keamanan regional di Afrika Selatan.

Apabila dikontraskan dengan yang terjadi pada konflik Sampit, Indonesia berhasil menangani dan menyelesaikan permasalahan dan konflik yang ada tanpa harus menunggu organisasi internasional, regional, ataupun negara tetangga turun tangan secara langsung. Indonesia berhasil mengatasi kerusakan dan kekacauan yang ada dengan menurunkan pasukan militer untuk mengamankan situasi dan menempuh jalur damai dengan fraksi yang berkonflik.

Hal ini mendemonstrasikan bahwa Indonesia masih memiliki kedaulatan yang lebih kokoh dibandingkan apa yang terjadi di Burundi dan juga Rwanda terkait konflik etnis Hutu-Tutsi. Indonesia masih mampu meredam dan menyelesaikan permasalahan yang ada sehingga konflik antaretnis di Sampit tidak bertransformasi menjadi sebuah peristiwa genosida seperti yang terjadi di antara etnis Hutu dan Tutsi.

2. Intervensi Organisasi Regional

Organisasi regional dalam konteks hubungan internasional merupakan sebuah organisasi atau perkumpulan dari negara-negara yang memiliki tujuan yang sama dan permasalahan yang tidak berbeda jauh antara satu sama lain yang terletak dalam satu region atau wilayah yang sama. Negara-negara ini kemudian membentuk perkumpulan atau organisasi untuk saling membantu mencapai tujuan yang identik dan permasalahan yang sama tersebut dengan berbagai macam mekanisme dan penyelesaian permasalahan apabila dibutuhkan oleh para anggotanya untuk menjawab segala tantangan yang berasal dari dalam maupun luar organisasi itu.

Organisasi regional memainkan peran yang sangat penting terutama dalam kehidupan suatu negara. Pada bab sebelumnya, sudah dibahas salah satu organisasi regional yang ada di Afrika, yaitu African Union (AU). Organisasi ini terdiri atas negara-negara yang berada dan terletak di benua Afrika. Tujuan organisasi ini dibentuk untuk memperkuat persaudaraan dan kerja sama antara negara-negara di Afrika dan juga sebagai salah satu wadah agar negara-negara Afrika dapat saling mendapatkan ilmu dan pengetahuan dari berbagai pengalaman yang ada. Hal ini terutama sangat besar manfaatnya bagi banyak negara di Afrika yang belum dapat berdiri sendiri dan masih memiliki kekacauan politis di internalnya sebagai akibat dari penjajahan dan eksploitasi sumber daya alam selama berabad-abad oleh bangsa Eropa.

Sementara itu, *The Association of Southeast Asian Nation* (ASEAN) merupakan organisasi regional di wilayah Asia Tenggara. Indonesia dikenal sebagai negara yang berjasa mendirikan organisasi regional ini. Sama seperti AU, ASEAN didirikan agar setiap negara yang menjadi anggota dapat dibantu untuk mencapai tujuan dan menghindari permasalahan yang sama-sama dihadapi oleh setiap anggota. Namun, perbedaan utama antara ASEAN dan AU terletak dari kerangka kerja organisasi tersebut. Melihat dari peristiwa konflik Burundi dan berbagai macam konflik lainnya, AU dan Afrika Selatan

masih melakukan intervensi dengan bahkan menyertakan PBB dalam penyelesaian permasalahan yang ada.

Hal ini sangat kontras sekali apabila dibandingkan ASEAN yang menganut prinsip non-intervensi (Cipto, 2018). Dengan berdasarkan prinsip non-intervensi, ASEAN melarang negara anggotanya untuk melakukan intervensi, baik secara langsung maupun tidak, terhadap urusan internal negara anggota lainnya. Prinsip ini dianut ASEAN karena organisasi ini menganggap bahwa semua negara anggota adalah setara dan sama, serta kedaulatan tiap negara merupakan sebuah hak eksklusif yang tidak boleh dikurangi dengan kehadiran intervensi negara lain (Azmi, 2020). Selain tidak diperkenankan untuk melakukan intervensi, negara anggota ASEAN juga tidak dapat mengkritik situasi dalam negeri negara lain.

Alasan ini menjadi salah satu dasar yang kuat mengapa peran ASEAN dalam konflik Sampit sangat minim atau bahkan hampir tidak ada. Negara-negara ASEAN lain enggan untuk melanggar peraturan yang sudah ditetapkan oleh organisasi dan memilih mempercayakan permasalahan yang ada dengan negara yang bersangkutan yang memiliki kedaulatan atas wilayah yang dikuasai dan juga dimiliki, terlepas dari situasi yang ada di suatu negara.

3. Model Diplomasi

Diplomasi menjadi salah satu faktor yang sangat penting dalam penyelesaian konflik yang ada. Adanya diplomasi yang berjalan dengan baik dapat menjamin dan memuaskan kepentingan segala pihak yang terlibat. Selain itu, komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan resolusi konflik yang baik pula, bahkan berpotensi menghentikan serta mencegah konflik lanjutan di masa depan. Konflik Hutu-Tutsi dan Dayak-Madura memiliki bentuk diplomasi yang berbeda-beda sesuai dengan keadaan yang dihadapi dalam konflik tersebut. Diplomasi yang dilakukan untuk mengakhiri konflik itu dilakukan oleh berbagai macam aktor yang memiliki kepentingan dan kedudukan dalam konflik yang terkait. Dalam hal konflik Hutu dan Tutsi, diplomasi dan resolusi konflik dilakukan dengan mengirimkan berbagai

macam misi perdamaian yang diinisiasi oleh Afrika Selatan, AU, bahkan PBB. Pengiriman misi perdamaian ini dilaksanakan dengan mengirim pasukan perdamaian ke wilayah yang berkonflik sebagai bentuk mediasi antara pihak yang bertikai. Selain melakukan misi perdamaian, negara mediator seperti Afrika Selatan juga melakukan *preventive diplomacy* dan *self-determination* dengan melakukan berbagai konsensus mengenai nasib dari kedua suku tersebut di masa depan. Namun, usaha untuk melakukan konsensus dipandang gagal karena baik etnis Hutu dan Tutsi tidak mau melakukan konsensus seperti yang dicanangkan oleh Afrika Selatan. Akibatnya, tindakan kekejaman dan pembunuhan antaretnis semakin meningkat.

Hal ini sangat jauh berbeda dengan apa yang terjadi di Sampit. Pemerintah Indonesia melakukan pendekatan yang sangat bervariasi dan sangat damai. Hal ini dapat dibuktikan dengan penyelesaian konflik Sampit karena pemerintah Indonesia memiliki kedaulatan sehingga masyarakat merasa tidak perlu melakukan intervensi asing. Pemerintah Indonesia setelah berhasil mengevakuasi para warga yang terjebak di daerah Sampit memutuskan untuk melakukan pemulihan mental dan juga melakukan berbagai macam persuasi untuk menemukan kedua suku Dayak dan Madura dalam sebuah perundingan untuk mengakhiri permusuhan yang ada.

Pemerintah Indonesia juga bertindak tegas terhadap para pejabat yang diketahui memprovokasi konflik Sampit dan juga memberikan hukuman yang berat kepada para provokator. Alhasil, perdamaian pun dapat dicapai di antara suku Madura yang menetap di Kalimantan dan suku Dayak sebagai salah satu suku asli dari Kalimantan. Pemerintah Indonesia juga membangun sebuah monumen peringatan sebagai simbol nyata perdamaian antara kedua suku dan pengingat bahwa kedua suku harus dapat hidup dalam perdamaian serta saling menghargai agar dapat membangun masyarakat yang kuat. Tugu atau monumen itu juga menjadi tanda bahwa setiap suku yang ada di Indonesia, termasuk Madura dan Dayak, memiliki kedudukan yang sama dan sudah seharusnya bertindak seperti saudara.

4. Kolonialisme

Indonesia dan berbagai negara yang terletak di Afrika sama-sama pernah mengalami masa kolonialisme bangsa Eropa. Namun, ada perbedaan di antara kolonialisme di Afrika dan Indonesia. Sebagai konsekuensi dari Konferensi Berlin, pembagian wilayah negara-negara di Afrika sangat kacau dan menyebabkan berbagai macam etnis harus terpisah dengan kelompoknya. Banyak dari negara Afrika yang merdeka sebagai negara yang tidak utuh, yang diisi oleh etnis yang bermusuhan dan tidak serumpun. Akibatnya, banyak negara yang memiliki permasalahan internal akibat perang saudara, seperti yang dialami oleh Burundi dan Rwanda dalam konflik Hutu dan Tutsi.

Pembagian batasan wilayah juga menyebabkan berbagai macam pelanggaran HAM terutama yang dilakukan oleh Leopold II dari Belgia, terutama di wilayah Kongo, Rwanda, dan juga Burundi (Rosoux, 2014). Kolonialisasi bangsa Eropa pada masa lalu secara tidak langsung menyebabkan kesulitan dan kebuntuan dalam penyelesaian permasalahan yang ada di Burundi antara Hutu dan juga Tutsi.

Sementara itu, Indonesia juga mengalami masa kolonialisme oleh beberapa negara Eropa, seperti Portugal, Spanyol, Inggris, Belanda, dan Prancis pada masa Perang Napoleonik. Namun, perbedaannya ialah Indonesia merdeka sebagai negara yang utuh, tidak seperti di Afrika. Adanya fakta bahwa Indonesia lahir dan merdeka sebagai satu negara yang utuh mengurangi gesekan dan potensi konflik internal yang terjadi—walaupun tidak berarti sepenuhnya Indonesia sama sekali tidak mengalami konflik internal.

5. Demokratisasi dan *Public Trust*

Demokrasi merupakan sebuah sistem pemerintahan yang melibatkan seluruh rakyat dalam kehidupan suatu negara sehingga rakyat memiliki hak, suara, dan kewajiban, serta posisi yang sama dalam menentukan nasib suatu negara. Demokrasi merupakan salah satu faktor yang sangat menentukan dalam penanganan situasi konflik yang terjadi di suatu negara karena salah satu unsur dari demokrasi

adalah transparansi. Selain transparansi, terdapat unsur lain juga seperti prinsip non-kekerasan.

Berbicara tentang demokrasi dan demokratisasi, Burundi dan Indonesia memiliki situasi yang sangat berbeda. Seperti penjelasan dari bab sebelumnya, demokratisasi yang ada di Burundi masih sangat tidak stabil. Ketidakstabilan dari pemerintahan demokrasi yang ada di Burundi dapat dilihat dari usaha pembunuhan menteri yang ada di Burundi akibat perbedaan pandangan politik. Selain itu, pergantian kekuasaan yang juga disertai dengan kudeta dan kekacauan di negara itu kerap terjadi.

Pemerintahan Burundi juga diwarnai dengan rasisme dan praktik *apartheid*. Pemerintah yang berkuasa selalu dipenuhi dan diisi oleh orang yang berasal dari satu suku seperti Tutsi. Hal ini diperburuk dengan pihak yang berkuasa menyalahgunakan kekuasaan yang ada untuk menghabisi lawan politiknya dengan kekuatan yang sangat brutal sehingga menyebabkan korban jiwa dari pihak lawan. Tentu upaya yang dilakukan oleh pemerintahan Burundi sangat berlawanan dengan prinsip non-kekerasan yang digagas oleh demokrasi.

Adanya kekuasaan yang otoriter juga menjadi salah satu alasan mengapa konflik yang ada di Burundi sangat sulit untuk dipecahkan dan diselesaikan. Kekuasaan yang otoriter serta berbagai macam pelanggaran yang dilakukan dengan militer negara menurunkan kepercayaan publik atau *public trust* kepada Pemerintahan Burundi sehingga secara langsung dan tidak langsung memperlemah pertahanan negara yang ada. Bahkan, Burundi pernah menghadapi ancaman invasi dari negara tetangga seperti yang sudah dijelaskan sebagai salah satu konsekuensi kekacauan internal yang terjadi di Burundi.

Jika dibanding dengan Indonesia, tentu kondisinya sangat kontras. Walaupun Indonesia sempat berada pada masa kekuasaan otoriter selama tiga dekade lamanya di bawah pemerintahan Soeharto, Pemerintah Indonesia mengalami perubahan yang sangat radikal pasca-krisis yang terjadi di tahun 1998. Indonesia kembali menerapkan prinsip demokrasi yang selama ini ditinggalkan, yaitu pergantian kekuasaan dan kemudian membatasi presiden hanya dapat berkuasa

maksimal dua periode melalui pemilihan umum yang dilaksanakan setiap lima tahun sekali.

Pergantian kekuasaan di Indonesia tidak sekacau yang terjadi di Burundi sehingga legitimasi pemerintah Indonesia masih tinggi di hadapan para rakyat yang memilih para pemimpin di Indonesia. Hal ini yang menjadi salah satu alasan bagi Indonesia untuk menyelesaikan konflik dengan baik dan menegakkan kedaulatannya. Demokratisasi di Indonesia masih dapat dipertahankan dengan baik dengan apa yang terjadi di Burundi.

BAB VI

Penutup

A. Jalan Panjang Menuju Perdamaian di Burundi

Strategi penyelesaian konflik oleh African Union di Burundi telah menjadi perhatian masyarakat internasional. Para negara donor telah mengeluarkan dana yang cukup banyak demi tercapainya perdamaian di Afrika. Namun, hal tersebut masih terkendala dengan kondisi pemerintahan di Burundi yang ketika itu kurang mendukung proses perdamaian karena adanya ketakutan terhadap intervensi asing dan ketakutan kekuasaan akan kembali jatuh ke tangan etnis Hutu.

Isu kekerasan di perbatasan yang semakin meningkat dan persoalan IDPs memerlukan penanganan yang serius. Mereka bermigrasi ke negara sekitar Burundi demi mencari tempat tinggal yang lebih aman. Belum lagi, masalah di dalam negeri seperti serangan penyakit kolera hingga kelaparan.

Di dalam pemerintahan Burundi, perebutan kekuasaan tidak hanya terjadi antaretnis, tetapi juga sesama etnis. Telah terjadi perubahan pola ancaman keamanan, dari perang antaretnis ke konflik politik. Tidak adanya niat baik dari Pemerintah Burundi untuk menginisiasi perdamaian membuat konflik semakin berlarut dan mendorong lebih banyak aktor yang terlibat. Siapa saja yang menguasai kursi pemerintahan maka akan mendapat akses ke angkatan bersenjata untuk membunuh atau mengusir oposisi. Insiden ini semakin menambah panjang daftar korban.

Penguasaan atas akses ke angkatan bersenjata oleh pemerintah tidak hanya membuat ketegangan konflik semakin meningkat, tetapi juga membuat masyarakat internasional dan negara sekitar Burundi semakin mendorong untuk tercapainya perdamaian. Pemerintah Burundi dari etnis Tutsi akhirnya sepakat untuk bekerja sama dengan pasukan perdamaian AMIB untuk mengajak lebih banyak kombatan di dalam maupun luar Burundi kembali ke Burundi dan terlibat dalam proses perdamaian.

Kebutuhan akan rasa aman adalah hal yang mendasar yang tidak dapat diberikan oleh Pemerintah Burundi waktu itu. Kemudian, hal ini dimanfaatkan oleh negara lain untuk melakukan invasi. Negara Zaire ingin memperluas wilayah kekuasaannya karena melihat adanya ketidakstabilan politik dan pemerintahan di Burundi. Insiden ini sempat menimbulkan keraguan terhadap netralitas negara sekitar dalam melakukan mediasi antara pemerintah dengan pemberontak.

Upaya mediasi dengan menjaga prinsip netralitas dan non-intervensi yang diinisiasi oleh Afrika Selatan menghadapi rintangan dari pihak Pemerintah Burundi. Berkembang isu bahwa ada ketidaknetralan Afrika Selatan lewat upaya spionase oleh SAPSD. Ditambah, adanya masalah perwakilan diplomatik Afrika Selatan untuk Burundi yang hanya dapat bertahan setahun. Hal tersebut disebabkan oleh kekurangan dukungan keuangan, infratraktur, dan staf.

Sulitnya upaya diplomasi ke PBB untuk mempercepat tindakan penanganan konflik etnis di Burundi adalah tantangan besar bagi Afrika Selatan. Oleh karena itu, tindakan *preventive diplomacy* atau diplomasi pencegahan adalah upaya terbaik yang bisa dilakukan agar konflik tidak meluas. Tindakan tersebut diimplementasikan melalui upaya pembentukan pasukan perdamaian oleh Afrika Selatan yang selanjutnya dilakukan oleh AU melalui penugasan AMIB. Strategi AMIB berhasil mengajak lebih banyak kombatan untuk terlibat dalam proses perdamaian, termasuk partai kombatan dari etnis Hutu yaitu CNDD-FDD. Pencapaian ini merupakan sebuah kemajuan besar bagi AMIB sebagai pasukan perdamaian pertama yang dibentuk oleh organisasi regional AU. Meskipun penanganan konflik oleh

AU mengalami banyak rintangan—seperti kekurangan dukungan keuangan, logistik, infrastruktur, dan persoalan staff yang harus diselesaikan—AMIB berhasil menjalankan operasi perdamaian dalam waktu yang singkat.

B. Strategi Penyelesaian Konflik di Burundi

Melalui diplomasi yang diinisiasi oleh negara Afrika Selatan dan negara di sekitar Burundi, terbukti prinsip non-intervensi dan implementasi *preventive diplomacy* berhasil menurunkan eskalasi konflik. Strategi yang dilakukan AMIB adalah koersif, yaitu pada tahapan *military peace enforcement operations* yang melibatkan cakupan kekuatan militer. Implementasi strategi tersebut adalah AMIB melanjutkan misi SAPSD untuk mengajak kombatan ikut terlibat dalam proses perdamaian dan berkoordinasi dengan AU-STF. Keduanya melibatkan aksi militer, tetapi tidak menggunakan persenjataan berat. AMIB sebagai pasukan perdamaian pertama di Afrika dinilai efektif untuk menangani konflik etnis di Burundi.

Langkah ini juga diharapkan bisa dilakukan oleh organisasi regional yang lain untuk menangani konflik kawasan tanpa menggunakan kekerasan. Pada dasarnya, dukungan dari negara sekitar dan kerelaan pemerintah di negara tersebut adalah yang paling penting untuk menciptakan dan menjaga stabilitas keamanan regional.

C. Pelajaran dari Burundi tentang Konflik Etnis

Pemerintah Indonesia memiliki keunggulan dibandingkan African Union dalam menyelesaikan konflik etnis seperti di Sampit, Kalimantan. Dengan beberapa kondisi yang terjadi di lapangan, konflik antaretnis seringkali terjadi disebabkan adanya ketimpangan pengetahuan dan pendidikan yang kemudian menjadi akar konflik. Sebagai pemerintah yang berdaulat, Pemerintah Indonesia seharusnya memberikan akses ke pendidikan yang layak di semua wilayah Indonesia yang tersebar, salah satunya Kalimantan. Kalimantan banyak memiliki masyarakat yang berasal dari pulau Jawa, gesekan antaretnis merupakan hal yang paling sering menjadi akar konflik.

Akses pendidikan dan keterbukaan pemuka masyarakat terhadap kehadiran imigran merupakan kunci utama untuk meminimalisasi *culture shock* sehingga tidak mengarah pada konflik fisik. Oleh karena itu, pemerintahan yang berdaulat di wilayah, pemuka masyarakat juga harus memberikan keamanan bagi semua warga, terutama bagi kaum imigran minoritas dalam memenuhi kebutuhan dasar mereka. Pemerintah di daerah berperan besar dalam meminimalisasi konflik yang terjadi karena *culture shock* di masyarakat.

Daftar Pustaka

- Adryamarthanino, V. (2021, 30 Juli). Konflik Sampit: Latar belakang, konflik, dan penyelesaian. *Kompas.com*. <https://www.kompas.com/stori/read/2021/07/30/090000179/konflik-sampit-latar-belakang-konflik-dan-penyelesaian?page=all>.
- African Center for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD). (2007). *South Africa's peacekeeping role in Burundi: Challenges and opportunities for future peace missions*. Occasional Paper Series.
- African Study Center. (t.t.). *History of Burundi*. Diakses 28 Juni 2014 dari <http://www.africa.upenn.edu/NEH/bhistory.htm>
- African Union. (2000). *Constitutive act of the African Union*. Diakses dari https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf
- Alexandra, F. (2018). Analisis akar konflik sampit melalui teori deprivasi. *Global & Policy*, 6(2), 127–140.
- Amnesty International. (1996). *Burundi: Refugees forced back to danger*. <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/06/afr160341996en.pdf>
- Amnesty International. (1998). *Organization of African Unity: Making human rights a reality for Africans*. <https://www.amnesty.org/en/documents/ior63/001/1998/en/>
- Azmi, A. (2020). What is “ASEAN Way”? <https://seasia.co/2020/01/21/what-is-asean-way>

- Badejo, D. L. (2008). *The African Union (Global Organizations)* (Edisi pertama). Chelsea House Publications.
- Bailes, A. J. K., & Cottey, A. (2006). *Regional security cooperation in the early 21st century*. <http://www.sipri.org/yearbook/2006/files/SIPRIYB0604.pdf>
- Bernett, L. A. (1983). *International organizations*. Prentice Hall.
- Berridge, G. R. (2005). *Diplomacy theory and practice* (Edisi ketiga). Palgrave Macmillan.
- Boshoff, H., Vrey, W., & Rautenbach, G. (2010). The Burundi peace process: From civil war to conditional peace. *Monograph 171*. Institute for Security Studies
- Bratt, D. (1996). Assessing the success of UN peacekeeping operations. *International Peacekeeping Winter*.
- Burundi. (t.t.). Freedom House. Diakses pada 28 Juni 2014 dari <https://freedomhouse.org/country/burundi>
- Burundi profile – timeline*. (2022, 4 November). BBC News. <https://www.bbc.com/news/world-africa-13087604>
- Cassel. (1859). *Latin Dictionary: Vol. XXX*. Oxford University Press.
- Cipto, B. (2018). *Hubungan internasional di Asia Tenggara: Teropong terhadap dinamika, realitas dan masa depan* (Edisi ketiga). Pustaka Pelajar.
- Conflict analysis summary: Burundi*. (2014). https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Burundi-UNICEF_AID1.pdf
- Diamond, L., & McDonald, J. (1996). *Multi track diplomacy: A system approach to peace* (Edisi ketiga). Kumarian Press.
- Diehl, P. F., & Druckman, D. (2010). *Evaluating peace operations* (Boulder Co (ed.)). Lynne Rienner.
- Fisher, H. (2015, 25 Februari). 130 years ago: carving up Africa in Berlin. *DW*. <https://www.dw.com/en/130-years-ago-carving-up-africa-in-berlin/a-18278894>
- Fabbro, D. (1978). Peaceful societies: An introduction. *Journal of Peace Research*, 15(1) 67–83. <https://www.jstor.org/stable/422870>

- Fawcett, L., & Hurrell, A. (Ed.). (1995). *Regionalism in world politics: Regional organization and international order*. Oxford University Press.
- George, A. L., Hall, D. K., & Simons, W. R. (1966). *The limits of coercive diplomacy*. Little Brown.
- Hadinoto, P. R. (2015). *Pidato Jacob Zuma, 30 September 1960*. <https://jakarta45.wordpress.com/2015/07/>
- History.com Editors. (May 19, 2022). The Rwandan genocide. A&E Television Networks. <https://www.history.com/topics/africa/rwandan-genocide>
- Jackson, R., & Sorensen, G. (2013). *Intro to international relation: Theories and approach* (Edisi kelima). Oxford University Press.
- Kareem, R. (2009). *Managing world order: United Nations Peace Operations and the Security Agenda*. IB Tauris.
- Kumaat, R. M. W. (2019). Kajian hukum internasional terhadap intervensi PBB di Burundi. *Lex Et Societatis*, VII(Desember).
- MacQueen, N. (2006). *Peacekeeping and the international system*. Cambridge University Press.
- Mandela slams Burundi's "failed" leaders*. (2000). BBC News. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/606014.stm>
- Mcmahon, R. B., & Slantchev, B. L. (2015). The guardianship dilemma: Regime security through and from the armed forces - ERRATUM. *American Political Science Association* 109(2), 297–313. https://www.researchgate.net/publication/276167625_The_Guardianship_Dilemma_Regime_Security_through_and_from_the_Armed_Forces-ERRATUM.
- Murray, R. (2004). *Human rights in Africa: From OAU to the African Union*. Cambridge University Press.
- Ngwube, A. (2013). The African Union and its conflict resolution apparatus. *Oman Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review*, 2(8), 33–42. https://www.researchgate.net/publication/274297428_The_African_Union_and_its_Conflict_Resolution_Apparatus
- Nickols, F. (2010). *Four change management strategies*. http://dr-ama.com/wp-content/uploads/2014/05/four_strategies.pdf

- Nye, J. (1995). (ed.) *International regionalism*. Boston: Little Brown and Co. 1968. Dalam Paul, J.L. *Preparing for Peace*. Syracuse University Press.
- Oguonu & Ezeibe. (2014). African Union and Conflict Resolution in Africa. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 5. <https://www.mcser.org/journal/index.php/mjss/article/view/5086>
- Omed. (2018). *Inilah Tugu Perdamaian Suku Dayak – Madura yang ada di Sampit*. <https://kataomed.com/tugu/inilah-tugu-perdamaian-suku-dayak-madura-yang-ada-di-sampit>
- Patji, A. R. (2003). Tragedi Sampit 2001 dan imbasnya ke Palangka Raya: Dari konflik ke (Re)konstruksi. *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, 5(2), 14–34.
- Prendergast, J., & Smock, D. (1999). Post-genocidal reconstruction: Building peace in Rwanda and Burundi. *USIP*, 1 September. http://www.usip.org/search/apachesolr_search/burundi
- Radon, J. (2004). Sovereignty: A political emotion, not a concept. *Stanford Journal of Internaional Law*, 40(2), 195–209
- Rannard, G., & Webster, E. (2020). Leopold II: Belgium “wakes up” to its bloody colonial past. <https://afro.com/leopold-ii-belgium-wakes-up-to-its-bloody-colonial-past/>
- Riyanto, S. (2012). Kedaulatan negara dalam kerangka hukum internasional kontemporer. *Yustisia Jurnal Hukum*, 1(3), 5–14. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v1i3.10074>
- Rodt, A. P. (2011). The African Mission in Burundi. *Ethnopolitics Papers*, No.10. https://centres.exeter.ac.uk/exceps/downloads/Ethnopolitics_papers_No10_peen_rodt_-_african_union.pdf
- Rosoux, V. (2014). The two faces of Belgium in the Congo: Perpetrator and rescuer. *ERIS – European Review of International Studies*, 1(3), 16–38. <https://doi.org/10.3224/eris.v1i3.19122>
- Ruslikan. (2001). Konflik Dayak-Madura di Kalimantan Tengah: Melacak akar masalah dan tawaran solusi. *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, 14(4), 1–12.
- Shivji, I. G. (1989). *The concept of human rights in Africa*. African Books Collective.

- Sibarani, B. (2013). Bahasa, etnisitas dan potensinya. *Jurnal Bahas Unimed*, 1–11.
- Southall, R. (2005). *An African peace process: Mandela, South Africa and Burundi*. HSRC Press.
- Souza, T. R. de. (2001). Vasco da Gama and the later Portuguese colonial presence in India. Dalam A. R. Disney, & E. Booth (Ed.), *Vasco Da Gamma and the linking of Europe and Asia*, 437–451. Oxford University Press.
- Swanström, N. (2005). Regional cooperation and conflict prevention. *Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program*. <https://gsdrc.org/document-library/regional-cooperation-and-conflict-prevention>
- Syahrani, R. (2021). Perang Sampit: Penyelesaian konflik hingga mitos Panglima Burung. <https://www.matamatapolitik.com/sejarah/perang-sampit>.
- Tavares, R. (2010). *Regional security: The capacity of international organizations*. Routledge.
- United Nation. (2019). *Burundi Map*. <https://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/burundi.pdf>
- United Nation Operation in Burundi. (2009). *Peacekeeping mission*. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onub/facts.html>
- United Nations Integrated Office in Burundi. (2008). *Strategic framework for peacebuilding in Burundi*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/655671529960055982/pdf/Burundi-SCD-final-06212018.pdf>
- United States Holocaust Encyclopedia. (1980). *European Jews by Nazi Germany between 1933 and 1945*. <http://www.ushmm.org/wlc/en/article.php?ModuleId=10007043>
- Wilens & Williams. (2018). The African Union and coercive diplomacy: The case of Burundi. *J. of Modern African Studies*, 56, 4. <https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2018/12/Wilen-Williams-The-AU-and-Coercive-Diplomacy-The-case-of-Burundi.pdf>
- Wiradnyana, K. (2017). Budaya Austronesia di Indonesia bagian barat dalam kaitannya dengan migrasi out of Taiwan. *Berkala Arkeologi SANGKHAKALA*, 18(1), 22. <https://doi.org/10.24832/sba.v18i1.6>

Wolff, S., & Dursun-Özkanca, O. (2014). Regional and international conflict regulation: Diplomatic, economic and military interventions. Dalam S. Wolff, & O. Dursun-Özkanca (Ed.), *External interventions in Civil Wars*. Routledge.

Woronoff, J. (1970). *Organizing African Unity*. Scarecrow Press.

Yavuz, M. H., & Sluglett, P. (Ed.) (2011). *War and diplomacy: The Russo-Turkish War of 1877–1878 and the Treaty of Berlin*. University of Utah Press.

Daftar Singkatan

ACCORD	: African Centre for The Constructive Reolution and Dispute
AMIB	: African Mission in Burundi
AU	: African Union
AU STF	: African Union Special Task Force
APPMs	: Armed Political Party or Movements
BNDF	: Burundi National Defence Force
CIMIC	: Civilian-Military Coordination
CNDD-FDD	: National Council Defence of Democracy - Forces for The Defence of Democracy
COFS	: Combatan of Foreign Soil
DK PBB	: Dewan Keamanan PBB
DDR	: Disarmament, Demobilization, and Reintegration
DRC	: Democratic Republic of Congo
ES/NCDRR	: Executive Secretariat of the National Commission for Demobilization, Reinsertation, and Reintegration
EU	: European Union

FAB	: Forces Armed in Burundi
FRODEBU	: Front for Democracy in Burundi
HAM	: Hak Asasi Manusia
IDP's	: Internally Displaced Persons
IMC	: The Implementation Monitoring Committee
JCC	: The Joint Ceasefire Commission
JLT	: Joint Liaison Team
JOP	: Joint Operation Plan
MDRP	: The Multicountry Demobilisation and Reintegration Programme
MONUC	: UN Mission in Republic Democratic of Congo
MOU	: Memorandum of Understanding
MILOBS	: Military Observers
NCDRR	: National Commission on Demobilisation, Reinsertation and Reintegration
NPDDR	: National Programme on Demobilization, Reinsertation and Reintegration
NGO	: Non Government Organization
PDAAs	: Pre Disarmament Assembly Areas
PALIPE HUTU-FNL	: Party for the Liberation of the Hutu People - National Liberation Forces
SSR	: Security Sector Reform
SPRU	: Strategic Planning Reform Unit
PRSP	: Poverty Reduction Strategy Paper OAU: Organization of African Unity
ONUB	: United Nations in Burundi
PBB	: Perserikatan Bangsa Bangsa
PALIPEHUTU-FNL	: Party for the Liberation of Hutu People - Forces Nationales de Libération

R to P	: Responsibility to Protect
SOFA	: Status of Force of the African Mission in Burundi
SAPSD	: South African Protection Support Detachment
SANDF	: South African Protection Defence Force
TGoB	: Transitional Government in Burundi
TCT	: Technical Commission Team
TCC	: Troop Contributing Countries
WHO	: World Health Organization

Indeks

- African Union, 1, 10, 26, 35, 36, 41, 42, 43, 47, 48, 49, 51, 55, 57, 58, 62, 76, 89, 95, 97, 99, 100, 101, 102, 104, 105
- apartheid, 11, 25, 26, 30, 39, 40, 93
- Burundi, 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 81, 87, 88, 89, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107
- demobilisasi, 55, 56, 59, 67, 70, 72
- demokratisasi, 13, 93
- diplomasi, 5, 20, 23, 29, 30, 31, 35, 36, 39, 40, 41, 51, 62, 90, 96, 97
- gencatan senjata, 33, 35, 52, 53, 54, 58, 67, 73, 79
- genosida, 9, 10, 11, 16, 17, 21, 22, 26, 39, 47, 76, 88
- Hutu, 1, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 30, 33, 34, 35, 37, 40, 41, 51, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 69, 74, 75, 81, 87, 88, 90, 91, 92, 95, 96, 106
- integrasi, 40, 48, 66, 70, 71, 72
- Internally Displaced Persons*, 15, 54, 106
- interstate, 48, 75
- intervensi, 23, 25, 27, 30, 31, 34, 36, 40, 43, 47, 52, 53, 55,

- 72, 75, 77, 78, 79, 88, 90,
91, 95, 96, 97, 101
- intrastate, 48, 75
- kawasan, 6, 23, 24, 25, 26, 27, 31,
36, 39, 41, 44, 48, 49, 62,
77, 97
- kerja sama, 24, 31, 35, 36, 40, 44,
46, 50, 52, 55, 56, 64, 71,
77, 89
- kolonialisme, 7, 9, 11, 24, 25, 32,
39, 42, 92
- komando, 65, 74
- kombatan, 22, 23, 34, 36, 37, 38,
40, 41, 44, 50, 51, 52, 53,
54, 56, 58, 59, 60, 61, 62,
63, 64, 65, 66, 67, 68, 69,
70, 71, 72, 73, 74, 75, 76,
96, 97
- Konflik etnis, 1, 3, 5, 10, 49, 52, 81
- konstitusi, 18, 21, 48
- mandat, 46, 49, 50, 51, 52, 53, 54,
55, 57, 61, 62, 64, 66, 67,
68, 69, 71, 72, 74, 76
- Non Government Organization, 106
- partai, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21,
22, 25, 32, 33, 34, 35, 41,
51, 57, 59, 60, 61, 69, 73,
74, 96
- PBB, 5, 6, 9, 10, 11, 13, 14, 15,
17, 20, 21, 22, 23, 27, 30,
31, 32, 36, 39, 40, 41, 45,
48, 49, 50, 52, 53, 54, 57,
58, 60, 65, 66, 68, 69, 70,
72, 74, 77, 79, 88, 90, 91,
96, 101, 105, 106
- peace*, 30, 33, 52, 69, 70, 76, 77, 78,
97, 99, 100, 102, 103
- peace building*, 70
- peacekeeping*, 52, 99, 100, 104
- pemilihan umum, 60, 66, 67, 94
- perang sipil, 17, 20, 22, 25, 77
- perdamaian, 5, 6, 11, 12, 17, 19, 20,
21, 22, 23, 27, 30, 31, 32,
33, 34, 35, 36, 37, 38, 39,
40, 41, 43, 44, 45, 46, 47,
49, 50, 51, 52, 53, 54, 55,
56, 57, 58, 59, 60, 62, 63,
64, 65, 66, 67, 68, 69, 70,
71, 72, 73, 74, 75, 76, 77,
78, 79, 91, 95, 96, 97, 102
- preventive diplomacy*, 37, 40, 51, 53,
58, 91, 96, 97
- public trust*, 93
- reformasi, 58, 67
- regional, 1, 5, 6, 9, 11, 12, 22, 23,
24, 25, 26, 30, 31, 32, 33,
35, 36, 37, 39, 40, 41, 43,
44, 45, 47, 49, 50, 52, 53,
55, 69, 72, 75, 76, 78, 79,
88, 89, 96, 97, 103
- restrukturisasi, 65, 74
- R to P, 5, 10, 13, 22, 106
- self-determination*, 24, 40, 91
- stabilitas politik, 23
- Tutsi, 1, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14,
15, 16, 17, 18, 19, 20, 21,
22, 25, 26, 27, 30, 34, 35,

40, 50, 51, 55, 56, 57, 58,
61, 75, 81, 87, 88, 90, 91,
92, 93, 96

voting, 43, 48

Tentang Penulis



Penulis merupakan alumni dari Universitas Negeri Semarang (Sastra Inggris) dan Universitas Gadjah Mada (Hubungan Internasional) dengan fokus kajian *Global Humanitarian Diplomacy* (GHD). Penulis pernah menjadi kepala program studi Ilmu Hubungan Internasional di Potensi Utama, Medan dan sekarang menjadi dosen di Universitas Darussalam Gontor.

Kajian politik dan keamanan adalah dua fokus penting dalam studi Hubungan Internasional yang diampu dalam beberapa mata kuliah penulis. Buku yang pernah diterbitkan adalah *Studi Politik Pendidikan Anti Hoaks* dan *Resolusi Konflik di Burundi*. Kedua buku tersebut masih banyak kekurangan dan masih bisa dikritik dengan tajam oleh pembaca dan peminat studi resolusi konflik maupun politik.

Penulis juga aktif melakukan penelitian bidang geneologi analisis, islamofobia, dan studi keamanan manusia. Jadi, bagi pembaca yang berminat untuk bekerja sama dalam karya penelitian, semoga buku ini menjadi pintu gerbangnya. Penulis dapat dihubungi melalui surel: ardiyanti.1987@gmail.com.

RESOLUSI KONFLIK DALAM PERBANDINGAN: **NARASI AFRIKA DAN INDONESIA**

Sepanjang sejarah peradaban manusia, konflik etnis telah banyak terjadi di berbagai negara di seluruh dunia, termasuk di Indonesia. Dengan lebih dari 1.300 suku menghuni seluruh wilayah negara kita, potensi terjadinya konflik sangatlah besar. Tak hanya korban jiwa, konflik etnis yang terjadi juga meninggalkan banyak pertanyaan seperti apa pemicunya, mengapa bisa terjadi eskalasi, dan bagaimana metode yang paling efektif untuk menanganinya?

Buku ini mengangkat kisah konflik yang terjadi di antara Etnis Hutu dan Etnis Tutsi di Burundi, Afrika. Buku ini secara komprehensif menjelaskan awal terjadinya konflik di antara kedua etnis tersebut kemudian penyebab eskalasi konflik yang merembet hingga menjadi konflik regional, serta usaha-usaha berbagai pihak (termasuk African Union dan PBB) dalam menengahi konflik itu.

Pelajaran yang dapat dipetik dari konflik di Burundi ini diharapkan dapat diterapkan pada usaha penanganan konflik etnis di Indonesia.



Diterbitkan oleh:
Penerbit BRIN, anggota Ikapi
Direktorat Repositori, Multimedia, dan Penerbitan Ilmiah
Gedung BJ Habibie, Jl. M.H. Thamrin No. 8,
Kb. Sirih, Kec. Menteng, Kota Jakarta Pusat,
Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10340
E-mail: penerbit@brin.go.id
Website: penerbit.brin.go.id

DOI: 10.55981/brin.557



ISBN 978-623-8052-82-0



9 786238 052820