

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dinamika perpolitikan di benua Afrika rentan terjadi konflik. Konflik sendiri dapat diartikan sebagai perjuangan atas nilai-nilai atau klaim status, kekuasaan dan sumber daya yang langka, dimana tujuan individu atau kelompok yang terlibat adalah untuk melukai, menetralkan atau menghilangkan saingan.¹ Salah satunya konflik yang terjadi di wilayah Afrika Tengah yaitu Burundi yang berbatasan dengan Rwanda, Tanzania dan Kongo.²

Burundi merupakan salah satu negara miskin di Afrika yang mengalami konflik etnis antara Tutsi dan Hutu yang berakhir pada tahun 2005.³ Pasca konflik, dalam kurun waktu 10 tahun dibawah pemerintahan Presiden Pierre Nkurunziza, Burundi mulai melakukan pemulihan. Walaupun masih ada sentimen antar etnis di dalam masyarakat. Namun konflik kembali pecah disaat Nkurunziza mencalonkan diri untuk menjabat ketiga kalinya dan disahkan berdasarkan putusan dari partai yang berkuasa yaitu *National Council for the Defense of Democracy-Forces for the Defense of Democracy (CNDD-FDD)*.⁴

¹ Payson Conflict Study Group, "A Glossary on Violent Conflict: *Terms and Concepts Used in Conflict Prevention, Mitigation, and Resolution in the Context of Disaster Relief and Sustainable Development*", Fourth Edition, Tulane University, Mei 2001, hal 17.

² Sonja Fransen, "Migration in Burundi: *History, Current Trends and Future Prospect*", Februari 2010, hal 11.

³ UNDP, "Briefing Note for Countries on the 2015 Human Development Report: Burundi"

⁴ Human Right Watch, "ICC: *New Burundi Investigation*," (9 November 2017) <https://www.hrw.org/news/2017/11/09/icc-new-burundi-investigation>. (diakses pada 6 November 2018)

Naiknya Nkurunziza dianggap melanggar konstitusi yang telah ditetapkan bersama.⁵Kondisi tersebut memunculkan protes keras dari sebagian lapisan masyarakat, Gereja Katolik Roma Burundi, dan partai oposisi seperti *Forces populaires du Burundi* (FPB) dan *Conseil National pour le Respect de l'Accord d'Arusha* (CNARED) pada pemilu yang dilaksanakan bulan Juli 2015.⁶Pemerintah menerapkan tindakan represif dan dibantu *Imbonerakure*⁷dalam kericuhan pemilu yang dianggap langkah tercepat untuk mengatasi konflik.⁸

Awal kerusuhan terjadi pada 26 April, dimana masyarakat mulai turun ke jalan melakukan aksi protes. Polisi menenahi dengan tembakan gas air mata, blokade jalan dan berakhir pada penembakan yang menewaskan tiga demonstran.⁹Kekerasan seksual juga terjadi terhadap lebih dari 100 wanita meliputi pelecehan, pemerkosaan dan kekerasan seksual menurut laporan dari *United Nations Independent Investigation on Burundi*(UNIIB).¹⁰Dalam kurun waktu hingga Desember 2015, banyak mayat ditemukan pada jalanan ibukota Bujumba dan di lokasi lain dengan bekas luka tembakan di kepala atau bekas luka telah disiksa, akhirnya sebagian dari korban sulit untuk

⁵Jessica Hatcher, "Burundi's president Pierre Nkurunziza wins third term in disputed election," (24 Juli 2015).<https://www.theguardian.com/world/2015/jul/24/burundi-pierre-nkurunziza-wins-third-term-disputed-election>(diakses pada 18 November 2018).

⁶Jessica Hatcher, "Violence, targeted killings consume Burundi protests," (28 Juni 2015)<https://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/06/violence-targeted-killings-consume-burundi-protests-150628054713578.html>(diakses pada 19 November 2018)

⁷Anggota muda partai di dalam badan pemerintahan.

⁸Human Right Watch, "Killings, Rapes, and Other Abuses by Security Forces and Ruling Party Youth,". <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/burundi#eed8ed> (diakses pada 6 November 2018)

⁹African Union, "Report of the Delegation of the African Commission on Human and People' Rights on its Fact-Finding Mission to Burundi 7-13 December 2015"

¹⁰Human Right Council, "Report of the United Nations Independent Investigation on Burundi (UNIIB) established pursuant to Human Rights Council resolution S-24/1*" 20 September 2016, Hal 13.

diidentifikasi. Disepanjang tahun 2015, total lebih dari 1.000 orang dinyatakan telah terbunuh, 8.000 menjadi tahanan politik, 300 hingga 800 orang hilang dan 1000 penangkapan sewenang-wenang.¹¹

Disamping itu ada dampak besar yang dirasakan baik dalam negeri maupun negara disekitar. Permasalahan ekonomimuncul ditandai denganpenurunan ekonomi hingga 4,1 persen di tahun 2015.¹²Dari segi kesehatan, penyakit telah menjangkiti masyarakatseperti kolera dan demam berdarah.¹³Konflik Burundi juga menimbulkan masalah regional, dimana negara di sekitar Burundi yang menjadi tujuan dari para pengungsi. Sejak April 2015,terdapat 386.493 orang pengungsi menyelamatkan diri ke negara tetangga. Gelombang pengungsi ini terus bertambah seiring dengan meningkatnya ‘eskalasi konflik. Pengungsi tersebar di berbagai negara yang berbatasan langsung dengan Burundi seperti Rwanda, Tanzania, Uganda dan Kongo.¹⁴ Selain itu, terdapat tindakan terselubung dengan mengambil pihak politisi oposisi, masyarakat, wartawan dan puluhan pengungsi diberikan kebebasan untuk melanjutkan kegiatan mereka. Pada tahun 2015 yang menyatakan terdapat pelatihan dan perekrutan di kamp pengungsi dengan untuk militer Rwanda.¹⁵

Di ranah internasional, PBB membuka ruang dialog dan negosiasi dengan pemerintah dan oposisi. Pada bulan Desember 2015, Zeid Ra’ad Al Hussein

¹¹Worldwide Movement for Human Rights, “Repression and genocidal dynamics in Burundi”, dalam <https://www.fidh.org/en/region/Africa/burundi/repression-and-genocidal-dynamics-in-burundi> (diakses 26 November 2018).

¹²IRIS, “Crisis in Burundi: a three-year outlook for the region”, September 2016, hal 8.

¹³IRIS, hal 9.

¹⁴UNHCR, “Land needed urgently for camps for Burundian refugee arrivals,” (7 Februari 2018). <https://www.unhcr.org/news/briefing/2017/2/58998f854/land-needed-urgently-camps-burundian-refugee-arrivals.html> (diakses pada 6 Desember 2018).

¹⁵Michelle Nichols dan Louis Charbonneau, “Exclusive: Burundi rebels say trained by Rwandan military - U.N. experts,” Reuters (4 Februari 2016). <https://www.reuters.com/article/us-burundi-rwanda-un-idUSKCN0VD04K> (diakses pada 26 November).

sebagai komisar HAM PBB melakukan rapat mengenai meningkatnya kekerasan di Burundi.¹⁶ Luarandari agenda tersebut adalah dibentuknya komisi penyelidikan pada tanggal 30 September 2016. Pada April 2016, Ban Ki-Moon memberikan opsi kepada dewan keamanan untuk mengintervensi Burundi. PBB juga memberikan mandat kepada Uni Afrika untuk pencegahan konflik di Burundi.¹⁷ Mandat yang telah berikan kepada Uni Afrika adalah melakukan mediasi yang bekerjasama dengan EAC sebagai sub-regional dan Uni Afrika sebagai fasilitator beserta PBB memberikan pencegahan konflik melalui tim pencari fakta untuk melihat bagaimana kondisi Burundi dan mengupayakan penyelesaian konflik secara damai demimembangun serta mempertahankan perdamaian di Burundi.¹⁸

Merespon hal tersebut, Uni Afrika sebagai organisasi regional kawasan di Afrika berupaya untuk mengambil tindakan berdasarkan ancaman berupa kejadian genosida kedua. Disamping itu, kemungkinan terjadinya efek domino yang berdampak langsung terhadap wilayah di kawasan Afrika. Dampak yang datang dari konflik menjadikan Uni Afrika harus segera bertindak untuk mengantisipasi kemungkinan buruk yang terjadi apabila tidak cepat ditangani.¹⁹ Dengan meletusnya konflik, menjadikan Uni Afrika bertanggung jawab untuk menyelesaikan konflik yang terjadi di Burundi.²⁰ Berdasarkan alasan tersebut

¹⁶IPSS Peace dan Security Report, "Burundi Conflict Insight: Conflict Analysis and Insights", Februari 2018, Vol. 1, hal 7.

¹⁷United Nations, "Security Council: Resolution 2248 (2015)", hal 3.

¹⁸United Nations, hal 3.

¹⁹BBC, "Burundi crisis: *Pierre Nkurunziza threatens to fight AU peacekeepers*," (30 Desember 2015). <https://www.bbc.com/news/world-africa-35198897> (diakses pada 12 Februari 2019).

²⁰Yann Bedzigui dan Nelson Alusala, "ISS: *The AU and The ICGLIR in Burundi*", Issue 9, September 2016, hal 2.

membuat Uni Afrika melakukan campur tangan terhadap negara anggota, terutama terkait masalah pelanggaran kemanusiaan.²¹

Intervensi yang dilakukan oleh Uni Afrika ini berdasarkan *constitutive act* pasal 4(h) mengenai prinsip Uni Afrika yaitu “*The right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity.*”²² Menurut penjelasan di atas menegaskan bahwa Uni Afrika berhak untuk campur tangan di dalam negara anggota apabila melakukan tindakan yang berhubungan dengan kondisi kejahatan perang, genosida dan kejahatan kemanusiaan.

Mandat yang diberikan oleh PBB dan didukung dengan *constitutive act* dijadikan *legal formal* dari Uni Afrika untuk melaksanakan tindakannya yang berhubungan dengan pelanggaran kemanusiaan. Kemudian Uni Afrika juga mengambil inisiatif atas respon dari konflik yang semakin melebar. Uni Afrika mengeluarkan *communiqué*²³ sebagai bentuk upaya penanganan konflik di Burundi. Melalui badan keamanan Uni Afrika yaitu *Peace and Security Council* (PSC) mengeluarkan *communiqué* yang berhubungan dengan isu konflik.²⁴

Melihat bagaimana konflik Burundi yang melebar menjadi pelanggaran kemanusiaan tentu menjadi perhatian bagi Uni Afrika sebagai organisasi regional. Sehingga kemudian menarik untuk melihat bagaimana usaha Uni Afrika

²¹Marina Sharpe, “Organization of African Unity and African Union Engagement with Refugee Protection: 1963-2011”, *African Journal of International and Comparative Law* 21.1 (2013): 50-59, Edinburgh University Press, hal 54.

²²Constitutive Act of the African Union.

²³*Press release* yang dikeluarkan oleh UA.

²⁴African Union, “Peace And Security Council 515th Meeting At The Level Of Heads Of State And Government: *Communiqué*”, Johannesburg, South Africa, 13 June 2015, hal 2.

membantu menangani konflik yang terjadi di Burundi. Disamping itu, Uni Afrika sendiri harus bertanggung jawab untuk menjaga kestabilan wilayah Afrika karena konflik Burundi ini juga sudah berdampak ke negara tetangga di kawasan.

1.2 Rumusan Masalah

Presiden Nkurunziza memicu konflik dengan menyalahi aturan konstitusi. Dampaknya terjadi protes, kemudian pihak pemerintah memberlakukan tindakan represif hingga menimbulkan banyak korban jiwa dan pengungsi yang berujung pada tindakan pelanggaran kemanusiaan. Adapun ada kelompok pemberontak yang muncul di Rwanda. Meningkatnya eskalasi konflik membuat PBB meresolusi konflik berdasarkan resolusi 2248 dan memberi mandat kepada Uni Afrika. Uni Afrika melihat ada ancaman genosida dan efek domino ke kawasan membuat Uni Afrika mengambil tindakan responsif untuk menangani konflik. Uni Afrika sebagai organisasi regional berlandaskan pada *constitutive act* pasal 4(h).

1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka pertanyaan penelitian ini adalah bagaimana upaya Uni Afrika dalam menangani konflik di Burundi?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan upaya yang dilakukan oleh Uni Afrika dalam menangani konflik yang terjadi di Burundi pada tahun 2015 hingga 2016.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini antara lain adalah:

1. Secara akademis, penelitian ini bermanfaat untuk menambah pengetahuan di bidang Ilmu Hubungan Internasional mengenai konflik di Burundi. Berdasarkan upaya yang dilakukan oleh Uni Afrika, diharapkan agar penelitian ini menjadi bahan informasi untuk pihak yang ingin melanjutkan penelitian selanjutnya.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat menjadi bahan masukan dan informasi untuk pemangku kepentingan berkaitan dengan topik yang diteliti melalui tinjauan dari kacamata Hubungan Internasional.

1.6 Tinjauan Pustaka

Dalam meneliti permasalahan yang ingin diteliti, penulis mengumpulkan data dan informasi yang dari beberapa penelitian sebelumnya menjadi referensi dan gambaran bagi penulis. Secara umum penelitian ini mengenai upaya Uni Afrika dalam menangani konflik di Burundi yang telah dibahas dalam bentuk karya ilmiah, baik buku maupun jurnal ilmiah.

Kajian pustaka pertama dalam penelitian ini adalah artikel jurnal *Local conceptualisations of violence and dialogue in Burundi's post-electoral crisis* yang ditulis oleh Juho Takkunen. Dalam tulisannya, dijelaskan bahwa krisis di Burundi yang terjadi diakibatkan oleh demonstrasi yang melawan mandat ketiga Presiden Nkurunziza pada April 2015 dan upaya kudeta di bulan setelahnya. Hal

ini telah menyebabkan pembunuhan, arus pengungsi, dan membuat masyarakat aktivis sipil dan politik oposisi menuju ke pengasingan.

Berbagai organisasi internasional menuju bahwa pemerintah Burundi telah melakukan pelanggaran HAM. Konfrontasi politik ini terbentuk di sekitar oposisi dan masyarakat sipil yang diwakili oleh CNARED dan pihak pemerintah Burundi oleh partai CNDD-FDD. Penelitian ini menjelaskan mengenai aspek lokal dari konseptualisasi konflik. Dimana menjelaskan tentang kekerasan dan krisis politik pada 2015 hingga 2017. Aktor yang terlibat dalam konflik ini adalah pemerintah Burundi, oposisi dan masyarakat sipil serta para pendukung mereka. Kemudian menjelaskan bentuk ketegangan yang terjadi antara pihak-pihak yang berkonflik. Di dalam jurnal ini menyatakan bahwa kekerasan yang terjadi berasal dari penindasan dan perlawanan. Kekerasan terjadi dilakukan oleh pimpinan negara.

Namun pihak pemerintah menyatakan bahwa kekerasan yang terjadi di Burundi sebagai bentuk serangan terisolasi dan terorisme, sedangkan masyarakat dan oposisi menyatakan bahwa pemerintah melakukan tindakan represi terhadap mereka yang menentang pemerintah.²⁵ Artikel jurnal *Local conceptualisations of violence and dialogue in Burundi's post-electoral crisis* memberikan kontribusi karena dapat memberikan gambaran mengenai kondisi Burundi dari kacamata pihak-pihak yang berkonflik. Perbedaan jurnal dengan penelitian ini adalah jurnal menjelaskan aspek domestik Burundi sedangkan penelitian ini upaya penanganan Uni Afrika di Burundi.

Kajian pustaka yang kedua yaitu artikel jurnal *Land and exile: revisiting the case of Burundian refugees in Tanzania* yang ditulis oleh Amelia

²⁵Juho Takkunen, "Local conceptualizations of violence and dialogue in Burundi's post-electoral crisis", dalam *Faculty of Social Science, University of Tampere*, (2017),1-89.

Kuch. Pendapat regulasi terkait pemukiman pengungsi maka dibentuk kerjasama oleh pemerintah Tanzania dan pemerintah Burundi dengan bantuan *United Nation High Commissioner for Refugees* (UNHCR) pada tahun 2007. Kemudian terbentuk badan yaitu *Tanzania Comprehensive Solutions Strategy* (TANCOSS).

Dimana badan ini menawarkan pilihan antara repatriasi dan naturalisasi ke 220.000 pengungsi Burundi yang tinggal berada di tiga pemukiman pedesaan di Tanzania Barat yaitu: Ulyankulu, Katumba dan Mishamo sejak 1972. Awal perencanaan ketika mendapatkan kewarganegaraan dimaksudkan untuk meletakkan relokasi pengungsi yang jauh dari pemukiman. Kemudian rencana ini ditolak dan akhirnya diubah dengan memilih kewarganegaraan yang diizinkan untuk tetap berada tinggal di tanah pemukiman. Dijelaskan pula bagaimana bekas pengungsi Burundi dapat mengakses tanah di pengasingan dan setelah naturalisasi pola dari cara pengakuan atas hak-hak tanah mereka.²⁶

Artikel jurnal *Land and exile: revisiting the case of Burundian refugees in Tanzania* membantu penulis dalam menyoroti bagaimana penerapan kebijakan yang telah dilakukan antara pemerintah Tanzania dan Burundi untuk pengungsi Burundi dapat tinggal dan mendapatkan hak tanah di tempat pengungsian mereka di negara Tanzania. Perbedaan artikel jurnal dengan penelitian ini adalah artikel jurnal menjelaskan arus pengungsi yang mendapatkan hak tanah sedangkan penelitian ini memaparkan dampak yang berakibat konflik di Burundi.

Kajian pustaka yang ketiga yaitu artikel jurnal *The Coming Genocide? Burundi's Past, Present, and Potentially Deadly Future* yang ditulis oleh Christina Cliff. Dalam artikel jurnal dijelaskan bahwa wilayah disekitar Danau Besar

²⁶Amelia Kuch, "Land and exile: revisiting the case of Burundian refugee in Tanzania", dalam *Critical African Studies*, 10(1), (2018), 108-125.

merupakan tempat yang rentan konflik. Kemudian yang menjadi fokus dalam jurnal adalah Burundi. Dinilai bahwa dengan norma demokrasi yang lemah, dampak penularan dan penyebaran kekerasan di wilayah Danau Besar dapat memberikan kontribusi terhadap praktik genosida. Artikel jurnal ini memaparkan tentang variabel konflik masa lalu dan sekarang dari wilayah Danau Besar dengan fokus Burundi dan menilai potensi kekerasan politik yang sedang berlangsung di Burundi menyebabkan genosida. Dengan wilayah yang rawan konflik, Burundi memainkan peran penting dengan jutaan kematian akibat konflik yang mencakup siklus genosida.

Dalam artikel jurnal dipaparkan krisis menciptakan situasi dimana genosida merupakan pilihan paling rasional bagi para elit politik yang berusaha mempertahankan atau memastikan kontrol politik. Pola penularan dan penyebaran kekerasan yang terjadi mempunyai ikatan dengan kelompok identitas lintas-nasional, populasi pengungsi dan perilaku individu. Komponen rasial juga penting mengingat bahwa disekitar wilayah Danau Besar hanya mempunyai beberapa etnis yang dipisahkan oleh teritorial negara. Penyebaran konflik yang melalui penularan dan penyebaran dilihat dari pengungsi yang lari ke negara tetangga yang memiliki afiliasi etnis serta membawa pengalaman dan nilai lalu menyebarkannya ke komunitas baru.²⁷

Artikel jurnal *The Coming Genocide? Burundi's Past, Present, and Potentially Deadly Future* yang ditulis oleh Christina Cliff membantu penulis untuk melihat faktor yang mendasari terjadinya genosida dan penyebarannya. Perbedaan artikel jurnal dengan penelitian ini adalah artikel jurnal ini menjelaskan

²⁷Christina Cliff, "The Coming Genocide? Burundi's Past, Present, and Potentially Deadly Future", dalam *Studies in Conflict & Terrorism*, 41(9), (2017), 722-735.

tentang pola dari genosida sedangkan penelitian ini memaparkan kondisi konflik di Burundi.

Kajian pustaka yang keempat yaitu artikel jurnal *Democratic Governance and Development in Africa: Challenges of African Union (AU)* yang ditulis oleh Eregha E. E.. Negara yang terdapat di benua Afrika sebagian besar adalah negara kolonial yang merdeka pada 1963. Kemudian negara-negara di Afrika sepakat untuk membentuk *Organization of African Unity (OAU)* pada 25 Mei 1963 oleh 32 negara. Alasan terbentuknya OAU adalah sebagai kemandirian ekonomi dan politik pasca kolonialisme. Kondisi yang buruk yang terjadi di Afrika seperti kemiskinan menghasilkan konflik dan kekerasan di benua tersebut.

Permasalahan yang terjadi di Afrika merupakan efek panjang yang dihasilkan oleh Perang Dunia (PD). Kasus kelaparan dan kehilangan tempat tinggal merupakan krisis yang terjadi di benua Afrika dan sejauh ini belum ada lembaga yang cukup baik untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Dari kondisi itu, para pemimpin Afrika mencoba untuk membentuk Uni Afrika. Tujuan dari Uni Afrika adalah untuk mengembalikan kestabilan dan perdamaian serta mendorong pembangunan yang cepat dengan keterlibatan sektor swasta dan publik.

Artikel jurnal ini menjelaskan halangan yang dihadapi untuk mengatasi kemiskinan juga upaya dari Uni Afrika untuk meningkatkan sistem pemerintahan yang baik. Uni Afrika bertugas untuk melaksanakan pembangunan di Afrika dengan mengatasi beberapa permasalahan penting seperti kerangka kerja, mengurangi kekerasan dan konflik etnis di Afrika. Dalam artikel jurnal dipaparkan bentuk permasalahan yang dihadapi dan saran yang relevan untuk

menghadapi kondisi Afrika seperti pembentukan pemerintahan yang demokratis dan peningkatan sektor pariwisata dalam ekonomi negara-negara anggotanya.²⁸

Artikel jurnal *Democratic Governance and Development in Africa: Challenges of African Union (AU)* berkontribusi untuk membantu pemahaman tentang bentuk keberhasilan yang dilakukan oleh organisasi regional di Afrika untuk menyelesaikan permasalahan dan rintangan. Perbedaan jurnal dengan penelitian ini adalah jurnal menjelaskan upaya Uni Afrika di kawasan regional sedangkan penelitian ini membahas mengenai tindakan-tindakan yang dilakukan Uni Afrika di Burundi.

Kajian pustaka yang terakhir yaitu artikel jurnal *Lesson from African Union-United Nation cooperation in peace operations in the Central African Republic* yang ditulis oleh Tatiana Carayannis dan Mignonne Fowles. Di sini menjelaskan mengenai peran PBB dan Uni Afrika dalam menyelesaikan konflik yang melibatkan seluruh wilayah Afrika. Intervensi yang coba dilakukan oleh PBB dan Uni Afrika adalah negara Afrika Tengah. Disamping itu, selain Uni Afrika terdapat organisasi sub regional yang lain yang turut berperan untuk menyelesaikan konflik di Afrika Tengah.

Organisasi organisasi sub regional yang terlibat yaitu *Regional Economic Communities (RECs)* seperti *Economic Community of Central African States (ECCAS)*. Penelitian ini berfokus pada tanggapan dan hubungan antara aktor dan lembaga. Dilihat dari penempatan misi pemantauan pada tahun 1997. Namun disini operasi perdamaian di Afrika Tengah kurang memiliki Strategi politik yang jelas dan pemahaman situasi yang ada, serta keterlibatan aktor baik di

²⁸Eregha E. E., "Democratic Governance and Development in Africa: *Challenges of African Union (AU)*", dalam *Journal of Social Science*, 14(3), 205-214.

regional maupun internasional.²⁹ Kontribusi artikel jurnal *Lesson from African Union-United Nation cooperation in Peace operations in The Central African Republic* adalah bentuk upaya yang dilakukan oleh regional untuk mengatasi kondisi domestik di Afrika Tengah. Perbedaan jurnal dengan penelitian ini adalah jurnal menjelaskan tentang operasi perdamaian PBB dan Uni Afrika dalam konflik di Afrika Tengah sedangkan penelitian ini berfokus pada operasi perdamaian Uni Afrika yang dilakukan di Burundi.

1.7 Kerangka Konseptual

Konsep diplomasi preventif pertama kali dikenalkan oleh Dag Hammarskjöld sebagai Sekretaris Jendral 1953-1961. Pasca PD 2, diplomasi preventif digunakan untuk mencegah konflik antar negara. Banyak organisasi internasional yang lahir sehingga aktor yang terlibat tidak hanya sebatas negara dan negara. DK PBB menggunakan diplomasi preventif pertama kali di Afrika Selatan pada tahun 1960. Boutros-Boutros Ghali mengembangkan konsep lanjutan dari Hammarskjöld tentang diplomasi preventif. Menurut Ghali, diplomasi preventif adalah tindakan untuk mencegah perselisihan dari berbagai pihak, mencegah meningkatnya eskalasi konflik dan membatasi penyebaran ketika konflik terjadi.³⁰

Berdasarkan penjelasan diatas, maka diambil kesimpulan bahwa diplomasi preventif adalah upaya untuk mencegah atau menghindari perselisihan dari para aktor, ketika perselisihan telah terjadi dicegah agar tidak menjadi konflik dan

²⁹Tatiana Carayannis dan Mignonne Fowles, "Lesson from African Union-United Nation cooperation in peace operations in the Central African Republic", dalam *African Security Review*, 26(2), (2017), 220-236.

³⁰Joel Djibom, "An Analysis of Hammarskjöld's Theory of Preventive Diplomacy", *Peace Operations Training Institute*", Hal 7.

konflik telah terjadi dilakukan penanganan pencegahan agar tidak menyebar dengan cepat sehingga tidak bertambah korban jiwa ketika konflik terjadi. Boutros Boutros-Ghali mengemukakan bahwa terdapat tiga fase instrumen dari diplomasi preventif yang merupakan pengembangan konsep dari Dag Hammarskjöld. Kemudian disesuaikan dengan situasi konflik dan masing-masing memiliki berbagai bentuk yaitu:³¹

- a. *Early warning*: merupakan langkah penting untuk melakukan manajemen konflik. Peringatan dini digunakan untuk mengetahui alasan dan latar belakang terjadinya konflik. Peringatan dini melibatkan pengamatan dan pengumpulan bukti faktual mengenai konflik yang muncul dan berkembang. Ini digunakan untuk tindakan pencegahan agar dapat menghentikan konflik.

Peringatan dini membutuhkan beberapa informasi seperti sejarah konflik, status pihak yang saling berseberangan dan informasi tentang etnis budaya dan keluhan dari pihak yang berkonflik. Informasi dikumpulkan untuk memberikan model penilaian resiko dan pengambilan keputusan.

Hal penting dalam peringatan dini adalah mekanisme untuk memantau konflik dan memanfaatkannya sejak dini informasi peringatan sebelum menjadi konflik kekerasan yang digunakan untuk memprediksi konflik. Ini terdiri dari dua komponen yaitu:³²

³¹Joel Djibom, hal 26.

³²Herbert Wulf dan Tobias Debiel, "Conflict early warning and response mechanisms: *tools for enhancing the effectiveness of regional organisations? A comparative study of the AU, ECOWAS, IGAD, ASEAN/ARF and PIF*", Institut für Entwicklung und Frieden, Mei 2009, hal 15.

- a) Unit pemantauan dimana melakukan laporan yang disusun berdasarkan informasi *open source* untuk mengidentifikasi aktivitas yang berpotensi berbahaya.
 - b) Pusat observasi dan pemantauan yang digunakan sebagai markas yang bertanggung jawab untuk pengumpulan data dan analisis berdasarkan indikator peringatan dini yang sesuai.
- b. *Confidence building*: teknik pencegahan yang dirancang untuk mengurangi ketegangan dan kemungkinan konflik kekerasan dapat meletus karensalah paham atau interpretasi yang salah dari suatu tindakan atau komunikasi. *Confidence building* berupaya mengurangi kecemasan dan menghilangkan persepsi buruk dan meningkatkan kepercayaan. Ketika semua pihak memiliki keyakinan dan kepercayaan satu sama lain, maka tercipta hubungan yang sehat.

Langkah-langkah umum yang digunakan dalam *confidence building* adalah pertukaran informasi antar pihak untuk menunjukkan transparansi dalam membangun kepercayaan. Ini terdiri dari dua komponen yaitu:³³

- a) Unit yang bertugas membatasi preferensi dan tindakan aktor secara sepihak dan mempromosikan kerjasama dalam jangka waktu tertentu.
- b) Lembaga yang mengatur perilaku dari pihak yang sedang berkonflik. Ini berguna untuk menghasilkan konsultasi yang

³³A Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP), "Preventive Diplomacy: Charting a Course for the ASEAN Regional Forum", Honolulu Hawaii, Juli 2002, hal 18.

dapat diatur dan membangun kepercayaan satu sama lain antar pihak berkonflik.

- c. *Preventive deployment*: melibatkan pengiriman unit-unit ke titik masalah untuk mencegah pelebaran konflik atau eskalasi konflik dengan atau tanpa persetujuan timbal balik dari lawan. Hal ini dilakukan dengan tujuan mendukung kemungkinan korban jiwa jatuh akibat tindakan yang dilakukan oleh salah satu pihak yang berkonflik.

Preventive deployment ini dapat melibatkan pembentukan zona-zona demiliterisasi untuk menciptakan penghalang fisik antar pihak yang tengah berkonflik. *Preventive deployment* memiliki tugas yang sedikit mirip dengan *early warning* tetapi dengan mengerahkan kekuatan yang lebih besar dengan objek utama yaitu pencegahan. Pelaksanaan *preventive deployment* terdiri dari empat komponen yaitu:³⁴

- a) Memantau, mengamati dan melaporkan perkembangan yang terjadi dan berkemungkinan dapat mengganggu stabilitas seperti jalur senjata di sekitar wilayah yang sedang diperebutkan.
- b) Membantu dan memantau otoritas lokal dalam pemeliharaan ketertiban dan hukum, termasuk perlindungan minoritas yang terancam.
- c) Membantu dan memantau otoritas lokal dalam pemeliharaan layanan penting seperti sarana dan prasarana.

³⁴Özçelik, Sezai, "The Theory and Practice of Preventive Diplomacy: *The Case of Preventive Deployment in Macedonia*", *Uluslararası İlişkiler*, Volume 3, No 11 (Fall 2006) hal 112.

- d) Membantu otoritas lokal dalam penyediaan bantuan kemanusiaan.

Ketiga instrumen dari diplomasi preventif di atas digunakan penulis sebagai alat analisis dalam menjabarkan upaya Uni Afrika dalam menangani konflik di Burundi. Dengan melihat sejauh mana konflik terjadi dan dapat menangani sesuai dengan keadaan serta kondisi yang sedang berlangsung.

1.8 Metodologi Penelitian

1.8.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif adalah pendekatan yang menyatakan pokok penelitian mengenai gejala sosial dan makna dari tindakan perorangan atau sekelompok orang yang mendorong terwujudnya gejala sosial tersebut.³⁵ Gejala tersebut membentuk pola yang berlaku dan dianalisis menggunakan teori yang objektif.³⁶

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang mengolah fakta-fakta spesifik yang dikumpulkan dan dielaborasi serta akhirnya membentuk pola yang dapat dijelaskan. Dengan menggunakan penulisan yang deskriptif, penulis mencoba melihat upaya Uni Afrika dalam menangani konflik di Burundi melalui diplomasi preventif. Dengan menggunakan penelitian deskriptif ditunjukkan agar dapat menjelaskan masalah yang diteliti secara cermat dan lengkap. Metode ini menggunakan studi kepustakaan sebagai data

³⁵Imam Gunawan, "Metode Penelitian Kualitatif: *Teori & Praktik*", Jakarta: Bumi Aksara, 2015, hal 33.

³⁶Imam Gunawan, hal 33.

penelitian. Serangkaian kegiatan yang mengumpulkan data pustaka, membaca, dan mengolah bahan.³⁷

1.8.2 Batasan Masalah

Penelitian ini diteliti dengan batasan masalah mulai dari tahun 2015 sampai dengan 2016. Penelitian ini dibatasi dari tahun 2015 karena pada tahun inilah mulai terjadi konflik dan masuknya Uni Afrika dalam upaya menangani konflik. Alasan penelitian dibatasi hingga tahun 2016 karena pada tahun inilah puncak dari penanganan konflik Burundi oleh Uni Afrika. Batasan ini bertujuan agar penelitian terfokus dan sesuai dengan apa yang telah dirumuskan.

1.8.3 Unit dan Tingkat Analisis

Unit analisis merupakan objek yang perilakunya dideskripsikan, dijelaskan dan dielaborasi serta dipaparkan secara rinci pada sebuah penelitian. Sedangkan unit eksplanasi adalah yang mempengaruhi perilaku dari unit analisis.³⁸ Unit analisis pada penelitian ini adalah upaya Uni Afrika melakukan penanganan di Burundi karena melihat adanya tindakan pelanggaran kemanusiaan dengan menghilangkan nyawa warga sipil Burundi. Pada penelitian ini, unit eksplanasi adalah konflik di Burundi. Upaya apa yang dilakukan oleh Uni Afrika dalam menangani konflik di Burundi.

³⁷Mustika Zed, "Metode Penelitian Kepustakaan", Jakarta: Yayasan Obor Nasional, 2004, hal 2-3.

³⁸Mochtar Mas'oe'd, "Ilmu Hubungan Internasional: *Disiplin dan Metodologi*", Jakarta: LP3ES, 1990, hal 39.

Tingkat analisis adalah cara untuk mengidentifikasi dan memperlakukan permasalahan yang diobservasi.³⁹Tingkat analisis kelompok negara adalah negara-negara yang bertindak dalam kelompok dan saling berinteraksi serta membentuk pola seperti regional dan aliansi.⁴⁰Penelitian ini berfokus pada deskripsi langkah-langkah yang diambil dan keterlibatan Uni Afrika dalam menangani di Burundi yang mengakibatkan pelanggaran kemanusiaan, sehingga disimpulkan bahwa tingkat analisis adalah kelompok negara.

1.8.4 Sumber Data dan Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan cara dari penulis untuk mengumpulkan data. Data yang dikumpulkan dalam penelitian digunakan untuk menjawab pertanyaan yang telah dirumuskan dan dijadikan dasar pengambilan kesimpulan.⁴¹ Penelitian ini berdasarkan pada studi kepustakaan yang merupakan sumber sekunder yaitu suatu dokumen yang ditulis dari hasil penelitian terhadap suatu kejadian oleh orang yang tidak mengalami kejadian tersebut secara langsung.

Pengumpulan data dilakukan dengan mencari sumber data informasi yang mendukung dan relevan untuk diteliti. Kemudian penulis melakukan proses analisis dan interpretasi data tersebut dengan tujuan penelitian.⁴² Kata kunci dalam data penelitian ini diantaranya adalah Uni Afrika, konflik, pelanggaran kemanusiaan, diplomasi preventif dan

³⁹Mochtar Mas' oed, hal 43.

⁴⁰Mochtar Mas' oed, hal 47.

⁴¹Afrizal, "Metode Penelitian Kualitatif: Sebuah Upaya Mendukung Penggunaan Penelitian Kualitatif Dalam Berbagai Disiplin Ilmu", Depok: PT Grafindo Persada, 2014, hal 129.

⁴²Toswari, "Sumber Data", hal 6.

Burundi. Sumber yang didapatkan berasal buku dari Mochtar Mas'ood, jurnal dari Christina Cliff, artikel *onlinedari* constitutiveproject.org, berita dari International Crisis Group (ICG), *pressrealeasedari* Uni Afrikadan situs resmi Uni Afrika yang menyediakan persediaan data yang sesuai pada penelitian ini.

1.8.5 Teknik Analisis

Dalam menjawab pertanyaan penelitian yang telah dibuat, penulis berangkat dari pengumpulan data-data mengenai penjelasan konflik di Burundi dan penanganan yang dilakukan Uni Afrika sebagai organisasi regional. Kemudian data-data tersebut diolah sehingga dapat relevan pada penelitian ini.

Hingga akhirnya dilihat bagaimana upaya Uni Afrika dalam menangani konflik di Burundi yang disesuaikan dengan konsep dari Dag Hammarskjöld yang telah dikembangkan oleh Boutros Boutros-Ghali mengenai diplomasi preventif. Di dalam tulisan ini membelah dalam tiga instrumen penting yang membangun diplomasi preventif yaitu langkah peringatan dini dengan melakukan pengamatan. Setelah itu, upaya yang direncanakan dalam strategi mengurangi ketegangan dan menghilangkan persepsi buruk. Terakhir adalah pengiriman unit ke titik masalah untuk mencegah pelebaran konflik.

Berdasarkan konsep yang telah dipaparkan, penulis melihat upaya Uni Afrikamelalui elemen digunakan. instrumen yang sudah dijelaskan digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian mengenai bagaimana

diplomasi preventif Uni Afrika terhadap konflik di Burundi. Dalam instrumen yang dibagi dalam tiga elemen yaitu: *early warning*, *confidence building* dan *preventive deployment*. *Early warning* digunakan untuk mengidentifikasi akar permasalahan yang terjadi sehingga konflik dapat terjadi dan meluas sehingga menyebabkan pelanggaran kemanusiaan. Kemudian melihat bagaimana kondisi awal terjadi konflik merupakan strategi awal dalam pelaksanaan diplomasi preventif Uni Afrika di Burundi.

Confidence building adalah elemen kedua dalam diplomasi preventif. *Confidence building* dibentuk sebagai jalan untuk upaya yang dicapai dalam diplomasi preventif yang dilakukan mengurangi rasa kecemasan pecahnya konflik dan persepsi buruk antar pihak. Sedangkan *preventive deployment* adalah pengiriman unit yang masuk ke dalam konflik dan mencegah terjadinya pelebaran konflik.

1.9 Sistematika Penulisan

Rancangan sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari lima bab, yaitu:

BAB I : Pendahuluan

Pendahuluan berisi latar belakang masalah yang menggambarkan fakta-fakta yang diangkat dalam penelitian, selanjutnya terdapat rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual dan metodologi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini.

BAB II :Konflik di Burundi

Bab ini menjelaskan tentang sejarah akar konflik di Burundi, pelanggaran kemanusiaan di Burundi dan dampak konflik terhadap kejahatan dan pelanggaran kemanusiaan.

BAB III :Potensi Perluasan Dampak Konflik Burundi di Kawasan Danau Besar

Bab ini menjelaskan tentang ancaman bahaya yang timbul karena konflik. Dalam bab ini juga menjelaskan tentang kompleksitas dampak konflik yang terjadi di regional.

BAB IV : Analisis Diplomasi Preventif Uni Afrika Dalam Menangani Konflik di Burundi

Dalam bab ini penulis berupaya untuk menjawab pertanyaan penelitian yang menjelaskan tentang bentuk penanganan Uni Afrika dalam konflik Burundi dengan menggunakan konsep diplomasi preventif.

BAB V : Penutup

Bab ini berisi rangkuman secara umum keseluruhan pembahasan dan hasil penelitian.

