

PERANAN OPERASI PERDAMAIAN PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA DI BURUNDI TAHUN 2004-2006

Ni Komang Astiningsih¹⁾, Ni Wayan Rainy Priadarsini²⁾, A.A. Bagus Surya Widya Nugraha³⁾,

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: nikomang.asti@gmail.com¹⁾, rainypriadarsini@yahoo.com²⁾, aabasuwinu@gmail.com³⁾

ABSTRACT

This research aims to find the role of ONUB as a multidimensional peacekeeping operations in the post-conflict and multidimensional peacekeeping activities in Burundi, Africa in the period 2004 until 2006. ONUB established by United Nations Security Council in response to intrastate conflict in Burundi since the peace efforts undertaken by other parties have not been enough to create peace stability in Burundi. The method of research is descriptive-qualitative research. Technique of data collecting is library research. The results of this research showed that in the period 2004-2006 ONUB as a multidimensional peacekeeping operations have a significant role in in terms of maintaining long-term peace after conflicts in Burundi through elections, DDR and SSR programs despite the obstacles as attacks have been launched to their personnel while conducting the mandate.

Keywords: ONUB, Burundi, Intrastate conflict, Multidimensional peacekeeping operations

1. PENDAHULUAN

Berakhirnya Perang Dingin menyebabkan munculnya perubahan mendasar pada bentuk konflik yang terjadi. Konflik antar negara (*inter-state conflict*) yang banyak terjadi terjadi beberapa dekade lalu mengalami penurunan dari sisi kuantitas (Perwita, 2006). Akan tetapi, penurunan frekuensi konflik antar negara tersebut rupanya belum bisa dikatakan membuat dunia menjadi lebih damai. Hal tersebut terlihat dari munculnya pola konflik baru dalam politik global, yaitu konflik internal negara (*intrastate conflict*). Peningkatan *intrastate conflict* tersebut diperkuat oleh data dari Upsalla Conflict Data Program dalam Nemanja Dzuveroviz (2012) yang menyebutkan bahwa jumlah konflik bersenjata pada rentang tahun 1946 sampai dengan 2010 jumlah konflik bersenjata diperkirakan mencapai 63 kasus, dengan 54 kasus merupakan *intrastate conflict* dan hanya 9 kasus yang tergolong *interstate conflict*.

Intrastate conflict yang terjadi menurut beberapa pakar hubungan internasional lebih sulit diselesaikan karena penyebab konflik tidak hanya dikarenakan adanya masalah etnis atau agama semata. Konflik jenis ini juga melibatkan aspek-aspek politik, ekonomi, sosial dan budaya. Dalam beberapa kasus, *intrastate conflict* dapat terbagi menjadi dua yaitu konflik vertikal dan

konflik horizontal. Konflik vertikal adalah konflik yang melibatkan antara pemerintah dengan masyarakatnya, sementara konflik horizontal adalah konflik yang terjadi antar masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lain (Susan, 2010).

Salah satu wilayah di Afrika yang cukup lama dilanda oleh konflik internal adalah Burundi. Meskipun konflik ini tenggelam di balik pemberitaan permasalahan yang terjadi di negara-negara lain, namun konflik ini tidak kalah penting untuk ditelaah latar belakang dan dampaknya, serta upaya penyelesaiannya. Burundi merupakan sebuah negara yang *landlock* (tanpa laut) di kawasan *The Great Lakes* Afrika yang berbatasan langsung dengan Rwanda di sebelah utara, Tanzania di timur dan selatan serta Republik Demokratik Kongo di barat. Semenjak terlepas dari jajahan Belgia dan akhirnya merdeka di tahun 1962 hingga tahun 1993, Dalam kurun waktu tersebut, Burundi terus menerus dipenuhi kerusuhan termasuk kejadian-kejadian besar pada tahun 1964, 1972 dan akhir 1980-an (Hatungimana, 2011).

Pada tahun 1993, Burundi mengadakan pemilihan presiden dengan terpilihnya Melchior Ndadaye menjadi presiden Burundi yang berasal dari etnis Hutu untuk pertama kalinya. Namun baru beberapa bulan menjabat, Ndadaye kemudian dibunuh sekelompok tentara Tutsi

melalui serangan kudeta. Presiden selanjutnya, Cyprien Ntaryamira yang juga berasal dari etnis Hutu menjadi korban dalam jatuhnya pesawat yang ditumpangi bersama dengan Presiden Rwanda. Adanya insiden-insiden itulah yang kemudian dikatakan sebagai pemicu konflik di Burundi semakin bereskalasi (Hatungimana, 2011). Konflik di Burundi terus berlanjut hingga tahun 1996, saat Pierre Buyoya dari etnis Tutsi mengambil alih kekuasaan melalui suatu kudeta. Antara tahun 1993 sampai dengan 1999, konflik di Burundi diperkirakan telah mengakibatkan korban tewas sebanyak 300.000 jiwa dan sekitar 1,3 juta warga menjadi pengungsi (Basagic, 2007).

Proses perdamaian dalam suatu konflik merupakan suatu proses yang bersifat jangka panjang dan tentunya melibatkan banyak pihak, begitu pula halnya dengan proses perdamaian di Burundi. Berbagai upaya perdamaian telah dilakukan oleh sejumlah pihak untuk menyelesaikan konflik di Burundi, namun upaya tersebut rupanya belum cukup untuk menciptakan perdamaian jangka panjang di Burundi. Tahun 1996 Presiden Tanzania Julius Nyerere bertindak sebagai fasilitator sejumlah perundingan damai untuk menangani konflik Burundi. Upaya perdamaian lain juga dilakukan oleh Presiden Afrika Selatan Nelson Mandela pada akhir tahun 1999 pasca kematian Presiden Nyerere yang pada akhirnya berhasil menciptakan *The Arusha Agreement* yang ditandatangani oleh tujuh belas pihak yang terlibat dalam negosiasi yang menandai berakhirnya konflik di Burundi. (Wolpe, 2011).

Meskipun perjanjian Arusha tahun 2000 telah menandai adanya perdamaian yang tercipta di Burundi, namun pasca perjanjian tersebut masih terdapat cukup banyak permasalahan di Burundi yang belum dapat diselesaikan. Salah satunya adalah upaya transisi pemerintahan pasca konflik dari pemerintahan otoriter menuju ke pemerintahan yang lebih demokratis yang dianggap lebih dapat menjaga kelangsungan perdamaian dalam jangka waktu panjang. Uni Afrika sebagai organisasi regional Afrika turut mengambil peranan dalam upaya perdamaian di Burundi. Pada April 2003, Uni Afrika membentuk operasi perdamaian bernama African Missions in Burundi (AMIB) untuk mendukung proses perdamaian di Burundi. Tujuan utama pembentukan AMIB adalah menciptakan kondisi yang kondusif bagi penempatan operasi perdamaian Perserikatan Bangsa-Bangsa (selanjutnya

dalam penelitian ini akan disingkat menjadi PBB) di Burundi.

Operasi perdamaian PBB kemudian secara resmi dibentuk untuk melaksanakan mandat di Burundi pada bulan Mei 2004 melalui resolusi 1545 Dewan Keamanan PBB dengan nama United Nations in Burundi (ONUB). Pembentukan operasi perdamaian di Burundi oleh Dewan Keamanan PBB tersebut dilakukan guna mencapai perdamaian jangka panjang di Burundi pasca konflik. Untuk mencapai hal tersebut, dalam kurun waktu dua tahun dari terbentuknya ONUB melakukan berbagai peranan termasuk mengadakan pemilihan umum, program perlucutan senjata, dan peranan lainnya sesuai dengan mandat yang diberikan kepada operasi perdamaian PBB tersebut. Oleh karena itu, penelitian ini akan membahas lebih lanjut mengenai peranan operasi perdamaian PBB pasca konflik di Burundi tahun 2004-2006. Berdasarkan latar belakang di atas, terdapat permasalahan yang menarik untuk diteliti lebih lanjut yaitu bagaimana peranan operasi perdamaian PBB di Burundi dalam pencapaian perdamaian jangka panjang selama tahun 2004-2006.

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kajian Pustaka

Penelitian pertama yang digunakan sebagai kajian pustaka adalah tesis tahun 2008 karya Adhi Satrio yang berjudul Peran Organisasi Internasional dalam Penyelesaian Konflik Internal Negara: Studi Kasus Peran Pasukan Perdamaian PBB di Sierra Leone Tahun 1994-2005. Tulisan ini membahas bagaimana peranan yang dilakukan PBB selaku organisasi internasional dalam menangani konflik internal di Sierra Leone. Dalam menangani konflik tersebut, PBB tidak hanya melakukan upaya perundingan, tetapi juga melakukan operasi perdamaian dengan menerjunkan pasukan perdamaian ke Sierra Leone. Operasi perdamaian tersebut diawali dengan meresmikan UNOMSIL (*United Nations Observer Mission in Sierra Leone*) untuk beroperasi di Sierra Leone, kemudian membentuk UNAMSIL (*United Nations Mission in Sierra Leone*) sebagai penggantinya di tahun 1999 dan semakin memperluas substansi peran operasi perdamaian. Pada tahun 2005 misi UNAMSIL kemudian kembali diteruskan dengan dibentuknya UNIOSIL (*United Nations Integrated Office in Sierra Leone*)

yang menjadi pusat dari kegiatan-kegiatan PBB yang berkaitan dengan upaya pembangunan pemerintahan yang demokratis pasca konflik untuk Sierra Leone. Dalam tulisan tersebut Satrio (2008) menjelaskan bahwa PBB cukup efektif dan berhasil dalam menjalankan misi perdamaian di Sierra Leone. Keterlibatan PBB dalam resolusi konflik di Sierra Leone ini memberi gambaran yang jelas mengenai pergeseran *peacekeeping operations* yang semula bersifat tradisional menjadi lebih ke *multidimensional*.

Penelitian selanjutnya adalah *UN Peacekeeping Mission: The Lessons from Cambodia* dari Judy L. Ledgerwood tahun 1994. Penelitian ini membahas mengenai misi perdamaian PBB yang dilakukan di Kamboja. Kamboja merupakan salah satu negara di kawasan Asia Tenggara yang sempat mengalami konflik bersenjata selama hampir dua dekade yang diakibatkan oleh adanya perang saudara dan juga invasi Vietnam. Selain menimbulkan korban jiwa, perang saudara yang terjadi selama dua belas tahun di antara *State of Cambodia* (SOC), Khmer Merah, dan dua partai kecil yaitu *Front Uni National pour un Cambodge Indépendant, Neutre, Pacifique et Coopératif* (FUNCINPEC), dan *Khmer People's National Liberation Front* (KPNLF) juga menimbulkan ratusan ribu pengungsi menyeberangi daerah perbatasan dan pergi menuju negara-negara barat.

Menurut Ledgerwood PBB telah berhasil dalam menyelesaikan beberapa mandat operasi perdamaianya yang cukup ambisius di Kamboja walaupun beberapa aspek lainnya seperti pelucutan senjata kurang berhasil dilakukan akibat berbagai faktor salah satunya karena pihak Khmer Merah tidak menaati isi dari perjanjian damai yang telah disepakati. Keberhasilan PBB melalui UNTAC di Kamboja juga ditandai dengan dilangsungkannya pemilihan umum dan pergantian konstitusi di Kamboja pasca konflik bersenjata.

Kedua penelitian yang digunakan sebagai kajian pustaka tersebut merupakan studi yang cukup komprehensif dalam membahas mengenai peranan dan keterlibatan operasi perdamaian dalam mengupayakan perdamaian konflik bersenjata di berbagai wilayah. Beberapa ide tulisan dalam penelitian tersebut dapat membantu penulis dalam memahami peranan operasi perdamaian dalam konflik internal dan memberikan kontribusi bagi

penelitian ini. Kedua penelitian tersebut masing-masing juga memiliki substansi tertentu dalam melihat fenomena konflik dan keterlibatan operasi perdamaian dalam upaya penyelesaiannya, sehingga dapat membantu penulis dalam memetakan pokok bahasan dalam penelitian ini. Selain memiliki persamaan dalam beberapa hal yang dapat dijadikan sebagai landasan penelitian, kedua penelitian yang digunakan sebagai tinjauan pustaka juga memiliki perbedaan dengan riset yang dilakukan oleh penulis baik dari segi fokus penelitian dan konsep yang digunakan. Hal yang membedakan penelitian Adhi Satrio (2008) dan Ledgerwood (1994) dengan tulisan ini adalah pokok permasalahan yang dibahas. Penelitian tersebut masing-masing mengambil subjek penelitian di Sierra Leone dan Kamboja sementara dalam tulisan ini permasalahan yang diangkat adalah peranan operasi perdamaian dalam upaya perdamaian jangka panjang pada konflik internal di wilayah Burundi, Afrika.

2.2 KERANGKA KONSEPTUAL

2.2.1 Konflik Internal (*Intrastate Conflict*)

Setelah berakhirnya Perang Dingin, beberapa ahli menilai bahwa ranah konflik telah mengalami pergeseran. Konflik yang pada awalnya terjadi antar negara telah mengalami pergeseran ke ruang lingkup yang lebih kecil, yakni di dalam negara itu sendiri atau yang biasa diistilahkan dengan *intrastate conflict* (konflik internal). Konflik internal sendiri menurut Michael E. Brown (1996) dalam *The International Dimensions of Internal Conflict* merupakan konflik antar kelompok yang terjadi di wilayah tertentu (negara) yang melibatkan pihak pemerintah, pihak militer, pihak pemberontak, kelompok etnis, dan organisasi kriminal.

Konflik internal sering dikatakan sebagai konflik yang agak sulit untuk diselesaikan karena konflik internal biasanya tidak hanya disebabkan oleh satu faktor saja. Brown (1996) mengemukakan pendapatnya bahwa kompleksitas konflik internal tidak dapat dijelaskan hanya dengan menggunakan satu faktor. Brown (1996) menjelaskan setidaknya terdapat empat faktor yang mempengaruhi terjadinya kekerasan dalam *intra-state conflict*. Keempat faktor tersebut oleh Brown dibedakan menjadi dua, yaitu penyebab utama (*underlying causes*) maupun

penyebab pemicu konflik (*proximate causes*). Faktor tersebut merupakan struktur, politik, sosial ekonomi, dan budaya.

2.2.2 Operasi Perdamaian

Dalam beberapa tataran konsep, operasi perdamaian memiliki pengertian sebagai suatu hal yang mengacu kepada setiap operasi penciptaan dan pemeliharaan perdamaian yang dilakukan oleh organisasi internasional Perserikatan Bangsa-Bangsa. Operasi perdamaian bertujuan untuk membantu menjaga atau memulihkan perdamaian dan keamanan internasional di wilayah-wilayah berkonflik. (Blum, 2000). Boutros-Ghali (1992) dalam *An Agenda for Peace* menjelaskan bahwa konsep operasi perdamaian PBB secara umum terbagi atas empat jenis kegiatan yang saling berhubungan sesuai dengan situasi konflik yang terjadi, yaitu *preventive diplomacy*, *peacemaking*, *peacekeeping* dan *peacebuilding*. *Preventive diplomacy* menurut Ghali (1992) merupakan suatu usaha untuk mencegah dan membatasi agar pertikaian tidak bereskalasi menjadi konflik bersenjata. *Peacemaking* adalah tindakan untuk membawa pihak yang bertikai untuk saling sepakat dalam penyelesaian konflik khususnya melalui cara damai. *Peacekeeping* menurut Ghali (1992) merupakan teknik penciptaan dan pemeliharaan perdamaian oleh kehadiran PBB di wilayah berkonflik yang melibatkan pasukan militer PBB, personel polisi dan juga elemen sipil. *Peacebuilding*, dapat diartikan sebagai sebuah proses normalisasi hubungan antara pihak yang berkonflik yang berupaya agar perdamaian yang tercipta berlangsung dalam jangka waktu yang panjang. Pada perkembangannya, terdapat satu kegiatan lagi yang diusulkan Ghali dalam operasi perdamaian PBB, yakni *peace enforcement*. Melalui *peace enforcement*, apabila situasi konflik semakin mendesak, kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia terjadi, faktor persetujuan penempatan operasi perdamaian di wilayah konflik bisa lebih dikesampingkan untuk

memberi PBB wewenang dan kekuatan lebih dalam upaya perdamaian (Oliver, 2002).

Dalam penelitian ini, penulis merujuk kepada operasi perdamaian oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang lebih ditekankan pada operasi perdamaian yang bersifat *multidimensional peacekeeping operations*. Di awal terbentuknya sampai memasuki Perang Dingin, operasi perdamaian PBB memiliki keterbatasan dalam fungsi dan tujuannya yakni hanya bersifat sementara dan terbatas untuk observasi, mempertahankan kondisi gencatan senjata di zona penyangga dan menjaga stabilitas keamanan di daerah berkonflik, agar dapat dilakukan usaha-usaha menciptakan perdamaian misalnya pelaksanaan perjanjian damai. Akan tetapi, pasca Perang Dingin muncul peningkatan konflik internal yang turut membuat operasi perdamaian PBB juga bergeser dari yang bersifat *traditional peacekeeping operations* menjadi *multidimensional peacekeeping operations* yang memiliki tugas yang lebih kompleks dalam menangani konflik internal (UN Peacekeeping Operations Principles and Guidelines, 2008).

Berbeda dengan operasi perdamaian PBB generasi *traditional peacekeeping*, peranan baru operasi perdamaian PBB saat ini tidak hanya meliputi peran dalam bidang militer seperti misalnya menghentikan pertikaian melalui pengawasan gencatan senjata dan mempertahankan zona aman, tetapi juga menyangkut aspek sosial, politik, dan kemanusiaan seperti menyalurkan bantuan, perlindungan hak asasi manusia (UNDPKO, n.d). Seperti yang dikutip dari website resmi DPKO PBB, operasi perdamaian PBB pasca Perang Dingin memiliki mandat yang lebih kompleks, seperti mengawasi keberlangsungan perlindungan hak asasi manusia, demobilisasi personel militer, membangun kembali sektor pemerintahan, pelucutan senjata pihak-pihak yang berkonflik, menjamin ditaatinya perjanjian damai yang telah tercapai oleh semua pihak yang berkonflik hingga membantu terselenggaranya pemilihan umum yang kondusif di wilayah berkonflik apabila dibutuhkan.

Meskipun memiliki kekurangan dalam keahlian teknis yang diperlukan untuk pelaksanaan program *peacebuilding* (bina damai) secara komprehensif, tidak jarang operasi perdamaian multidimensional PBB

diberi mandat untuk berperan dalam kegiatan awal *peacebuilding* seperti (UN PBSO, n.d) :

1. Perlucutan senjata, demobilisasi dan reintegrasi (DDR) mantan kombatan
2. Reformasi sektor keamanan (SSR) dan kegiatan lain yang berhubungan dengan sektor hukum
3. Penyelenggaraan pemilihan umum

Dalam konteks yang luas, diharapkan kegiatan operasi perdamaian multidimensional dapat berperan signifikan untuk :

1. menciptakan situasi aman di negara berkonflik, mengupayakan perdamaian jangka panjang, membantu memperkuat peran dan kemampuan negara dalam memberikan perlindungan terhadap keamanan serta hak asasi warga negara,
2. memfasilitasi proses politik dengan mempromosikan dialog rekonsiliasi dan mendukung pembentukan lembaga pemerintahan yang sah dan efektif.
3. menyediakan kerangka kerja yang memastikan bahwa PBB dan semua pihak lainnya yang berperan dalam upaya perdamaian melanjutkan kegiatan mereka melalui kerjasama yang terkoordinasi.

2.2.2.1 Mandat Operasi Perdamaian PBB

Dalam setiap operasi perdamaian yang dilakukan oleh PBB mandat berfungsi seperti landasan konstitusi operasi perdamaian tersebut. Para ahli dan praktisi kemungkinan mendefinisikan dan menyebut mandat dalam cara maupun istilah yang berbeda, namun dalam penelitian ini mandat mengacu kepada tujuan yang luas namun spesifik untuk menentukan batas, mengarahkan, dan membimbing suatu operasi perdamaian PBB. Apa yang menjadi kewajiban, wewenang dan apa yang cenderung dilakukan oleh para pasukan dalam operasi perdamaian ditentukan oleh mandat tersebut.

Proses perancangan mandat (*drafting*) melibatkan banyak aktor di dalamnya, mulai dari anggota Dewan Keamanan, hingga anggota dari Departemen Politik dan Peacekeeping PBB (Hearne,

2010). Mandat yang berhasil dirumuskan merupakan hasil konsesus dari pihak-pihak yang terlibat dalam proses perancangan/pengembangannya. Tujuan dari pembentukan mandat ini beragam, mulai dari membantu membantu pengawasan implementasi perjanjian damai yang komprehensif hingga mencegah konflik kembali pecah, penyaluran bantuan kemanusiaan, pengadaan masa transisi, dan melakukan pemilihan umum (Murphy, 2007 dalam Stock, 2011).

Sebelum merumuskan mandat terlebih dahulu dilakukan observasi dan analisis situasional konflik oleh Sekretariat PBB sebelum benar-benar akan membentuk suatu operasi perdamaian. Observasi terhadap situasi konflik pada dasarnya dapat dilakukan secara langsung oleh PBB melalui penempatan perwakilan Sekretaris Jenderal PBB di wilayah konflik maupun melalui laporan-laporan resmi terkait dengan upaya perdamaian yang lebih dulu dilakukan oleh pihak lain di wilayah berkonflik tersebut, misalnya laporan resmi organisasi regional saat melakukan upaya penyelesaian konflik. Setelah melihat situasi konflik, Sekretaris Jenderal kemudian akan membuat rekomendasi tentang ruang lingkup dan sumber daya yang dibutuhkan dalam operasi perdamaian (Stock, 2011).

Oleh karena terdapat perbedaan situasi konflik, perbedaan upaya perdamaian dan pertimbangan Dewan Keamanan dalam perumusan mandat-mandat setiap operasi perdamaian di satu negara akan berbeda dengan negara lainnya. Meskipun demikian, secara spesifik terdapat konsistensi dalam jenis tugas yang dimandatkan kepada operasi perdamaian yaitu untuk melakukan tahap awal *peacebuilding* di negara pasca konflik yaitu perlucutan senjata, demobilisasi dan reintegrasi mantan kombatan, reformasi sektor keamanan, penyelenggaraan pemilu. (UN Peacekeeping Missions, 2006).

3. METODELOGI PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian dengan menggunakan metode penelitian kualitatif yang digambarkan secara deskriptif melalui penggunaan kata-kata atau kalimat terhadap suatu studi kasus tertentu untuk mendapatkan gambaran hasil penelitian yang akan diteliti (Moleong, 2007). Dengan menggunakan metode tersebut, penelitian ini kemudian akan menjabarkan mengenai peranan operasi perdamaian Perserikatan

Bangsa-Bangsa di Burundi tahun 2004-2006. Sumber data yang digunakan berupa data sekunder yang didapatkan dari berbagai literatur hasil penelitian terdahulu seperti buku, jurnal ilmiah yang merupakan tulisan-tulisan para akademisi dan praktisi terkait dengan peranan organisasi internasional dalam konflik internal negara, *website* resmi PBB, laporan resmi operasi perdamaian PBB di Burundi, pemberitaan media massa melalui artikel-artikel yang berhubungan dengan isu-isu yang diangkat dalam penelitian maupun dokumen-dokumen lain yang relevan dan berkaitan dengan upaya perdamaian pasca konflik di Burundi.

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah metode penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu teknik pengumpulan data mengenai permasalahan dalam penelitian dengan membaca literatur yang relevan untuk mendukung, seperti buku-buku, jurnal ilmiah, dan melalui internet khususnya mengenai persoalan konflik di Burundi, operasi perdamaian PBB, dan peranan serta implementasi mandat operasi perdamaian PBB di Burundi. Data yang telah diperoleh dan kemudian di analisis selanjutnya disajikan dengan menggunakan teknik penyajian data dalam bentuk teks yang bersifat naratif, bantuan tabel dan juga gambar. Melalui penggunaan teknik penyajian data ini, penulis akan menyajikan data-data terkait permasalahan yang diperoleh dalam setiap bab dan sub bab yang terstruktur. Penggunaan metode narasi dalam penelitian ini memberi kemudahan pada penulis untuk memberi gambaran konflik yang terjadi di Burundi dan peranan operasi perdamaian Perserikatan Bangsa-Bangsa di Burundi tahun 2004-2006.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Konflik Internal di Burundi dan Upaya Perdamaian oleh Sejumlah Pihak

Sejak kemerdekaannya di tahun 1962, Burundi kerap mengalami konflik bersenjata antara etnis Hutu dan Tutsi. Dari konflik tersebut diperkirakan 400.000 korban tewas, menyebabkan lebih dari 800.000 penduduk sipil menjadi pengungsi dan ribuan lainnya kehilangan tempat tinggal (Lamp & Trif, 2009). Konflik di Burundi tersebut selain mengganggu kestabilan keamanan di Burundi juga memberi dampak pada

meningkatnya gelombang pengungsi, pemberontakan, kekerasan dan ketidakstabilan keamanan kawasan. Disamping itu, proses membangun perdamaian yang diusahakan di Burundi pasca konflik termasuk ke dalam proses yang cukup rumit dan berlangsung cukup lama (Wolpe, 2011).

Burundi pada awalnya merupakan sebuah kerajaan hingga akhirnya menjadi bagian dari Jerman pasca Konferensi Berlin (1884-1885). Setelah Perang Dunia I, dominasi kekuasaan atas Burundi kemudian diberikan kepada Kerajaan Belgia melalui Konferensi Versailles di tahun 1919. Berada di bawah kekuasaan Kerajaan Belgia, Burundi kemudian di bangun menjadi wilayah dengan sebutan Rwanda-Urundi (*The Other Rwanda*). Keputusan ini juga disahkan oleh Liga Bangsa-bangsa pada tahun 1923 dan ini berlangsung hingga awal tahun 1962. Pada Juli 1962, Resolusi PBB mengakhiri kolonialisme Belgia atas Rwanda-Urundi sekaligus menjadikan Rwanda-Urundi negara yang merdeka dengan nama Burundi (Basagic, 2007).

Sebelum menjadi negara jajahan bangsa Barat, sistem sosial-politik di wilayah Burundi lebih rumit. Berbeda dengan Rwanda, di Burundi baik kaum Tutsi maupun Hutu bukan sebagai penguasa. Seperti yang disebutkan oleh Herisse (n.d) dalam *Democracy, Governance and Conflict in Burundi*, kelompok penguasa dipegang oleh pangeran yang disebut *ganwa* yaitu suatu entitas yang mewakili kaum kerajaan, di bawah mereka adalah Tutsi yang lebih banyak bekerja sebagai pemilik lahan dan ternak, kemudian diikuti oleh mayoritas Hutu yang bekerja sebagai petani (Hatungimana, 2011). Secara tradisional yang membedakan antara Hutu dan Tutsi hanyalah kasta sosial dan berdasarkan kepemilikan materi. Hubungan antar keduanya di Burundi lebih kepada dimana Tutsi adalah para pemilik ternak, dan Hutu adalah pengolah lahan, serta penyuplai tenaga kerja bagi Tutsi (Wolpe, 2011).

Sejak pihak kolonial masuk dan menguasai Burundi kaum Hutu-Tutsi kemudian dianggap dan diperlakukan sebagai dua ras berbeda. Adanya pembedaan ras itu semakin diperkuat dengan klaim pihak kolonial bahwa orang-orang suku Tutsi merupakan keturunan dari peradaban kuno mesir, yang lebih dekat ke Eropa, sedangkan orang suku Hutu sebagai keturunan suku lokal. Kolonial Belgia

memprioritaskan orang Tutsi, sekaligus mendiskreditkan orang Hutu hampir dalam semua aspek dan menjadikan kaum Tutsi sebagai elit di dalam masyarakatnya (Basagic, 2007). Tahun 1965 Burundi melangsungkan pemilihan legislatif dan politisi dari etnis Hutu berhasil meraih 23 dari 33 kursi yang tersedia sekaligus memiliki potensi untuk mengambil kursi Perdana Menteri. Akan tetapi, raja Burundi saat itu justru mengangkat perdana menteri dari pihak Tutsi (Basagic, 2007) yang memicu kemarahan di kalangan elit Hutu.

Pada tahun 1972, terjadi pemberontakan oleh Hutu yang mengakibatkan kurang lebih 50.000 warga suku Tutsi menjadi korban dan lebih dari 150.000 orang terpaksa mengungsi dari Burundi menuju ke negara lain seperti Tanzania. Selanjutnya, tentara Burundi yang mayoritas berasal dari Tutsi melakukan pembantaian balasan terhadap kurang lebih 100.000 hingga 200.000 warga Hutu. Pasca kejadian tersebut, dominansi suku Tutsi dalam pemerintahan dan militer semakin terlihat sementara diskriminasi dan pelanggaran berat terhadap hak asasi terhadap Hutu terus terjadi. Mereka dipersulit dalam akses pendidikan, akses ke pemerintah dan militer bahkan tidak diijinkan masuk ke dalam sistem politik (Basagic, 2007).

Tahun 1993 dilaksanakan pemilihan presiden tersebut diikuti oleh Melchior Ndadaye wakil partai *Le front pour la démocratie au Burundi* (FRODEBU) yang didirikan pada tahun 1986 oleh sejumlah orang yang berasal dari etnis Hutu yang berhasil bertahan dari pembantaian tahun 1972 dan Mayor Pierre Buyoya dari pihak Tutsi. Ndadaye berhasil memenangkan pemilihan presiden sekaligus menjadi Presiden Burundi pertama yang berasal dari etnis Hutu dan otomatis mengakibatkan adanya perubahan rezim di Burundi dari militer menjadi sipil, dan dari oligarki menjadi demokrasi (Lemarchand, 1996). Dalam pemerintahannya, untuk menyeimbangkan antara etnis Hutu dan Tutsi, Ndadaye membawa beberapa orang dari Tutsi ke dalam kabinet pemerintahannya dan melakukan reformasi besar-besaran terhadap militer angkatan darat Burundi saat itu. Akan tetapi hal tersebut menjadi ketakutan pihak Tutsi dan kekhawatiran akan berakhirnya dominansi mereka atas pemerintahan Burundi. Kurang lebih selama empat bulan memimpin, Ndadaye kemudian

tewas karena kudeta oleh sekelompok Tutsi yang mengakibatkan konflik antara Hutu-Tutsi di tahun tersebut kembali memanas dan menewaskan lebih dari 300.000 penduduk Burundi (Weissman, 1994 dalam Basagic, 2007).

Merujuk pada konflik yang terjadi di Burundi, pada awalnya konflik ini dilihat sebagai konflik etnis yang kemudian mengalami peningkatan menjadi konflik yang penuh dengan kekerasan karena beberapa faktor. Seperti yang dijelaskan Brown (1996) konflik internal tidak hanya disebabkan karena faktor etnis semata dan terdapat faktor lain yang dapat memicu konflik bereskalasi yakni faktor struktur, politik, sosial ekonomi dan budaya. Di Burundi, faktor penyebab konflik terjadi tidak murni karena adanya perbedaan atas etnis yang mendiami wilayah Burundi oleh pemerintah masa kolonial, tetapi perbedaan etnis tersebut juga menimbulkan diskriminasi. Diskriminasi yang terus menerus terjadi kemudian menyebabkan sistem politik dan stabilitas keamanan di Burundi terganggu. Karena adanya diskriminasi, sistem pemerintahan menjadi timpang dan hanya dikuasai oleh satu etnis saja, sehingga menimbulkan gerakan perlawanan dari etnis lainnya.

Sebelum DK PBB akhirnya mengeluarkan resolusi untuk melaksanakan operasi perdamaian di Burundi pada tahun 2004, berbagai upaya untuk menciptakan situasi damai pasca konflik di Burundi terlebih dahulu telah dilakukan oleh sejumlah pihak sejak tahun 1993. Secara umum terdapat beberapa upaya perdamaian yang dilakukan oleh Presiden Tanzania, Presiden Nelson Mandela, dan Jacob Zuma yang tentunya bekerja sama dengan *stakeholder* lainnya. Keseluruhan upaya tersebut berhasil menekan angka terjadinya kekerasan dan berhasil menciptakan *Arusha Peace and Renconciliation Agreement* ditandatangani pada 28 Agustus 2000. Upaya perdamaian juga dilakukan oleh Uni Afrika sebagai organisasi Regional melalui pasukan perdamaian dengan nama African Mission in Burundi (AMIB). Meskipun demikian, hal tersebut belum cukup untuk menciptakan stabilitas perdamaian di Burundi.

4.2 Peranan Operasi Perdamaian Perserikatan Bangsa-Bangsa di Burundi Tahun 2004-2006

Pada konflik Burundi, sebelum melaksanakan operasi perdamaian PBB

terlebih dahulu membentuk United Nations Office in Burundi (UNOB) pada tahun 1993 sekaligus mengutus diplomat Amadou Ould-Abdullah sebagai perwakilan dari Sekretaris Jenderal PBB ke Bujumbura, ibukota Burundi (Wolpe, 2011). Selama dua tahun (1993-1995) Amadou Ould-Abdullah bertugas untuk meredakan ketegangan politik dan kekerasan yang terjadi di Burundi melalui observasi dan monitoring wilayah konflik hingga melakukan upaya negosiasi. Ould-Abdullah mengambil upaya pembicaraan dengan aktor-aktor politik di Burundi, kelompok agama, militer Burundi, dan komunitas lain yang ada di Burundi saat itu. Upaya tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan pengetahuan mengenai situasi konflik dan struktur masyarakat di Burundi. Setelah melihat laporan Ould-Abdullah tahun 1993 yang memberikan gambaran bahwa pihak-pihak yang bertikai di Burundi belum siap untuk menerima kehadiran pihak ketiga apalagi yang bermuatan militer di Burundi, PBB untuk sementara menunda pembentukan operasi perdamaian di Burundi sampai proses perdamaian di Burundi yang dilakukan oleh negara-negara kawasan Afrika menunjukkan hasil yang positif.

Pada Januari 2004, misi yang tergolong *Technical Assessment Missions* (TAM) berkunjung ke Burundi. Misi tersebut terdiri dari perwakilan PBB - Uni Afrika. Tujuan dari pengiriman misi tersebut ke Burundi adalah untuk membantu dan meninjau operasi perdamaian Uni Afrika (AMIB) yang tengah menjalankan tugasnya di Burundi. Saat itu AMIB sudah berada dalam akhir masa tugas, dan kedatangan TAM dimaksudkan untuk berkontribusi dalam pengelolaan dana, logistik AMIB sampai operasi perdamaian PBB terbentuk dan mengambil alih operasi. TAM juga memberikan rekomendasi untuk perumusan laporan Sekretaris Jenderal mengenai situasi terakhir di Burundi. Laporan dari Sekretaris Jenderal PBB pada Maret 2004 (S/2004/210) kemudian memberikan informasi mengenai situasi di Burundi dan memberikan rekomendasi kepada Dewan Keamanan untuk segera dibentuknya operasi perdamaian di Burundi sebagai bentuk implementasi dari isi perjanjian damai Arusha di tahun 2000.

Selain faktor situasi dan kepentingan dari anggota Dewan Keamanan PBB selaku pembuat mandat, isi dari perjanjian damai yang telah ditandatangani sebagai landasan perdamaian di wilayah berkonflik juga dapat

memberi kontribusi bagi pembentukan mandat dalam operasi perdamaian. Dalam konflik Burundi, isi perjanjian damai *Arusha Peace and Renconciliation Agreement* ditandatangani pada 28 Agustus 2000 menjadi salah satu dasar bagi pembentukan mandat operasi perdamaian di Burundi. Perjanjian Arusha (2000) menginstruksikan bahwa Burundi memerlukan adanya suatu perubahan mendasar pada sistem pertahanan dan keamanan negaranya. Militer yang ada di Burundi dirasa tidak dapat menjamin keamanan warga sipil, karena masih di dominasi oleh satu kelompok etnis.

Selain hal tersebut, adanya perubahan tatanan pemerintah melalui pembentukan pemerintah yang demokratis juga dianggap mampu menstabilkan suasana politik dan perdamaian Burundi. Karena masa transisi yang diatur dalam perjanjian Arusha hanya tiga tahun, maka pihak-pihak yang kemudian berkontribusi dalam kelangsungan upaya perdamaian di Burundi diharapkan mempersiapkan pembentukan pemerintah baru. Oleh PBB, isi perdamaian Arusha tersebut dijadikan landasan untuk pengembangan salah satu mandat operasi perdamaian di Burundi yaitu penyelenggaraan pemilu damai juga mandat perlindungan warga sipil melalui program demobilisasi dan perlucutan senjata. Penyelenggaraan pemilu juga diharapkan dapat mengubah sistem negara Burundi menjadi lebih demokrasi sehingga memberi stabilitas perdamaian di Burundi.

Oleh karena konflik di Burundi tersebut sebenarnya dipicu masalah keseimbangan kekuasaan di pemerintahan, untuk mencapai situasi perdamaian dalam jangka waktu panjang maka strategi perdamaian yang dilakukan harus menasar pada program-program yang dapat mengatasi warisan dari ketidakseimbangan sistem politik tersebut. Membangun perdamaian jangka panjang di Burundi juga memerlukan transformasi militer untuk tujuan menjadikannya lembaga politik. Jika ditinjau dari faktor situasional konflik di Burundi, penulis melihat bahwa mandat yang dirumuskan oleh Dewan Keamanan PBB untuk operasi perdamaian di Burundi dapat membantu kelangsungan perdamaian untuk jangka waktu yang lebih panjang.

Operasi perdamaian PBB akhirnya diterjankan menjelang akhir dari masa transisi pemerintahan di Burundi. Mengacu pada Bab VII Piagam PBB, pada 21 Mei 2004 dikeluarkannya resolusi 1545 oleh

Dewan Keamanan PBB mengenai pembentukan Operasi Perdamaian PBB di Burundi yaitu United Nations in Burundi atau *Opération des Nations Unies au Burundi* (ONUB) untuk periode awal selama enam bulan (UN Peacekeeping Missions, 2006). Menurut pada resolusi tersebut ONUB memiliki tugas utama membantu Burundi dalam memulihkan perdamaian pasca konflik sebagaimana yang disebutkan dalam Perjanjian Arusha tahun 2000 silam. ONUB diketuai oleh representatif khusus dari Sekjen PBB yang sekaligus merupakan ketua dari pengawasan implementasi dari perjanjian Arusha. Dewan Keamanan kemudian memutuskan bahwa ONUB terdiri atas maksimal 5.650 personel militer, termasuk 200 pengamat, 125 staf perwira, 120 personel polisi UN, serta beberapa personel sipil. Dengan keseluruhan jumlah staf dari berbagai elemen tersebut diharapkan ONUB dapat menjalankan mandatnya dengan baik terutama dalam penyelenggaraan pemilu, melaksanakan operasi demobilisasi senjata dan reformasi sektor keamanan di Burundi. Sesuai dengan mandat yang tercantum dalam Resolusi 1545 Dewan Keamanan PBB (UN Peacekeeping Missions, 2006), selama berada di Burundi guna mencapai situasi perdamaian jangka panjang, operasi perdamaian PBB (ONUB) memiliki tugas-tugas sebagai berikut :

1. mengawasi *buffer zone* khususnya daerah perbatasan Burundi, memastikan setiap pihak menaati isi dari perjanjian gencatan senjata melalui pemantauan pelaksanaannya dan menyelidiki pelanggaran yang terjadi,
2. memantau sejauh mungkin aliran senjata ilegal melintasi perbatasan nasional termasuk mengumpulkan senjata dan perlengkapan militer untuk kemudian dimusnahkan sesuai perjanjian gencatan senjata,
3. melaksanakan perlucutan senjata dan demobilisasi sebagai bagian dari program nasional perlucutan senjata dan demobilisasi pasukan bersenjata kelompok pemberontak Burundi,
4. berkontribusi pada penciptaan kondisi keamanan yang diperlukan untuk penyediaan bantuan kemanusiaan, dan memfasilitasi pemulangan pengungsi,
5. berkontribusi pada keberhasilan dari proses pemilihan umum yang diatur

dalam Perjanjian Arusha, dengan memastikan lingkungan yang aman untuk terselenggaranya pemilihan umum yang bebas, transparan dan damai,

6. melindungi warga sipil di bawah ancaman kekerasan fisik, tanpa mengurangi tanggung jawab pemerintah transisi di Burundi,
7. melaksanakan reformasi kelembagaan, termasuk integrasi pertahanan nasional dan pasukan keamanan internal Burundi sesuai dengan Perjanjian Arusha,
8. memastikan perlindungan personel PBB, termasuk fasilitas, instalasi dan peralatan, keamanan, serta kebebasan bergerak personel ONUB, dan mengkoordinasikan segala bentuk kegiatan dalam hal mendukung terlaksananya mandat yang telah diberikan.

Dalam menjalankan tugas-tugas yang diberikan, operasi perdamaian PBB di Burundi melakukan koordinasi dengan Dewan Keamanan PBB dan mendapat bantuan kontribusi dari pihak lain seperti organisasi regional di Afrika, negara-negara tetangga Burundi yang berada dalam satu kawasan, dan juga adanya bantuan dari organisasi lain yang berada di bawah naungan PBB. Melalui misi yang diemban, dan kerjasama dengan pihak lainnya, operasi perdamaian oleh PBB diharapkan dapat menjaga stabilitas keamanan dan situasi politik di Burundi untuk kelangsungan perdamaian dalam jangka waktu panjang.

Operasi perdamaian PBB di Burundi dibentuk dengan tujuan untuk dapat berperan dalam menciptakan perdamaian berkelanjutan, membantu memperkuat peran dan kemampuan negara dalam memberikan perlindungan terhadap keamanan dan hak asasi warga negara, memfasilitasi proses politik dengan mempromosikan dialog rekonsiliasi dan mendukung pembentukan lembaga pemerintahan yang sah dan efektif pasca konflik. Keterlibatan operasi perdamaian di Burundi juga dimaksudkan untuk meminimalisir munculnya konflik-konflik baru yang dapat menghambat kelangsungan perdamaian. Sub-bab berikut akan difokuskan pada peranan ONUB dalam tiga tugas yang dimandatkan di Burundi untuk dapat memenuhi tujuan pembentukan operasi perdamaian di Burundi. Ketiga peran tersebut adalah peranan ONUB dalam

proses pemilihan umum, DDR, dan Reformasi Sektor Keamanan.

4.2.1 Peranan Operasi Perdamaian PBB (ONUB) dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Burundi Tahun 2005

Sesuai dengan Resolusi Dewan Keamanan PBB, Operasi perdamaian multidimensional PBB di Burundi (ONUB) memiliki mandat untuk melaksanakan pemilu yang aman dan kondusif bagi Burundi untuk menggantikan pemerintahan transisi. ONUB memainkan peran langsung dalam upaya mengatur, memantau dan melaksanakan pemilihan umum yang bebas dan adil melalui penyediaan keamanan, sarana teknis, dukungan logistik dan berbagai bentuk bantuan lain menyangkut pemilihan umum di Burundi. Persiapan untuk pemilihan umum yang aman dan kondusif di Burundi terus dilakukan dengan terlebih dahulu membentuk National Independent Electoral Commission (CENI). Selama kurun waktu perpanjangan masa transisi, ONUB bekerja sama dengan CENI melakukan berbagai persiapan untuk pemilihan umum di Burundi.

Untuk berperan secara aktif dalam proses pemilu tersebut, ONUB kemudian membentuk semacam panitia untuk pemilu yang terdiri dari kurang lebih 125 penasehat dan staf pendukung yang ditempatkan di lima kantor regional ONUB di Burundi (Boshoff, 2010). Secara garis besar terdapat beberapa hal yang dipersiapkan dan dilakukan ONUB yang bekerjasama dengan pihak lainnya terutama CENI dalam rangka menjalankan perannya terkait pemilu di Burundi seperti yang dijelaskan oleh Boshoff (2010), yaitu :

a. Tahap Perencanaan dan Manajemen Proses Pemilu

Tahapan pertama adalah pembuatan rancangan perencanaan kerja dan rencana strategi yang didukung dengan dana pemilu sebesar 20 juta US dollar. ONUB juga menyiapkan dan menyediakan sejumlah dokumen-dokumen yang berisi rancangan kerja pemilu seperti *timeline* penyelenggaraan pemilu, dana pemilu, dan rencana pendukung berupa logistik pemilu lainnya.

b. Mobilisasi Sumber Daya dan Dana Pemilu

Dengan bantuan UNDP, ONUB membangun suatu mekanisme kerjasama dengan para pendonor yang potensial. Tercatat hingga Agustus 2005 total dana bantuan yang diperoleh untuk pemilu di Burundi mencapai 19,4 juta US dollar. Dana tersebut di dapatkan dari negara pendonor seperti Komisi Eropa, Jepang, Belgium, Belanda, Norwegia, UNDP, UK, Swedia, Italia, Prancis, Jerman dan Switzerland.

c. Logistik Pemilu

ONUB tidak hanya berperan dalam hal pengadaan dana untuk mendukung dilaksanakannya pemilu di Burundi, tetapi juga pengadaan segala bentuk fasilitas yang dibutuhkan selama pemilihan umum diselenggarakan. Generator listrik, helikopter, truk dan ONUB diturunkan di berbagai wilayah membawa segala logistik pemilihan umum yang dibutuhkan ke provinsi-provinsi di Burundi. Selain itu, PBB juga menyediakan sejumlah unit komputer untuk lebih cepat memproses data-data terkait pemilu Burundi.

d. Kampanye Pendidikan Kewarganegaraan dan Pelatihan

Kampanye mengenai pendidikan kewarganegaraan merupakan salah satu strategi utama untuk menumbuhkan kembali kepercayaan diri dan menghilangkan traumatik warga Burundi pasca konflik yang berkepanjangan. Kampanye yang diprakarsai oleh unit pemilu dan informasi publik ONUB bekerja sama dengan CENI ini dilakukan dengan membentuk The International Foundation for Electoral Systems (IFES) pada Agustus 2004. IFES mendesain dan mencetak sejumlah dokumen kampanye pemilu berupa *banner*, pamflet, leaflet, poster serta melakukan pelatihan terhadap 149 anggota komisioner komisi pemilu dan tujuh belas gubernur di tiap provinsi menggunakan program Basic Election Administration Training (BEAT). ONUB juga mengkampanyekan mengenai pentingnya pemilu, perdamaian, dialog nasional melalui stasiun radio yang ada di Burundi.

e. Rencana Pengawasan dan Penjagaan Pemilu Burundi

Pasukan ONUB dikerahkan untuk mengamankan seluruh operasi lapangan terkait pemilu. Tidak ada kegiatan pemilu yang dilakukan tanpa prosedur pengawasan dan penjagaan keamanan dari ONUB karena wilayah Burundi yang masih rentan dan berpotensi terjadi konflik bersenjata. Pada hari pemungutan suara, pasukan ONUB ditempatkan pada setiap wilayah strategis dan di posisikan pada setiap tempat pemungutan suara. ONUB juga mendirikan *Joint Operation Centre* (JOC) sebelum pemilihan umum dilaksanakan sebagai suatu forum untuk menyediakan analisis informasi, perencanaan dan koordinasi terkait dengan hal-hal yang berhubungan dengan keamanan saat pemilu.

Pemilihan umum yang terselenggara di Burundi tersebut merupakan salah satu peranan yang dapat dilakukan oleh operasi perdamaian multidimensional PBB dalam mengusahakan perdamaian jangka panjang pasca konflik di Burundi. Sejak merdeka dan dilanda konflik berkepanjangan Burundi selalu dikuasai oleh satu etnis dan pemerintahan yang bersifat otoriter sehingga memicu konflik semakin bereskalasi. Keputusan pengaturan mandat mengenai pemilihan umum di Burundi tentu sudah dipertimbangkan oleh Dewan Keamanan merujuk pada situasi di Burundi tersebut. Diadakannya pemilihan umum tersebut dapat dikatakan sebagai salah satu tahapan awal menuju perdamaian yang lebih bersifat jangka panjang. Melalui pemilihan umum tersebut diharapkan dapat menjadi sarana untuk mengatasi dan menjawab masalah ketimpangan dan ketidakadilan proporsi kelompok etnis dalam pemerintahan yang selama ini terjadi di Burundi

Selain itu, melalui terselenggaranya pemilihan umum di Burundi, ONUB dalam hal ini telah berperan dalam memfasilitasi proses politik dengan mempromosikan dialog rekonsiliasi dan mendukung pembentukan lembaga pemerintahan yang sah dan efektif di Burundi. Selain berperan dalam hal memfasilitasi proses politik, melalui pemilihan

umum ONUB di Burundi juga telah berperan dalam menciptakan lingkungan aman di negara berkonflik dan membantu memperkuat peran serta kemampuan negara dalam memberikan perlindungan terhadap keamanan serta hak asasi warga negara. Dengan diadakannya pemilihan umum, secara otomatis proporsi pemerintahan di Burundi akan mengalami perubahan dari yang awalnya otoriter dan didominasi satu etnis menjadi lebih demokratis dan terdapat *power-sharing* antara etnis Hutu dan Tutsi. Dengan demikian, diharapkan kemungkinan terulangnya konflik dapat diminimalisir dan kemampuan Burundi untuk mengelola dan memberi perlindungan terhadap warga sipil dapat ditingkatkan. ONUB juga telah menjalankan fungsinya dalam menyediakan kerangka kerja dengan memastikan bahwa melakukan kerjasama dan koordinasi yang baik dengan pihak lain dalam penyelenggaraan pemilu Burundi tahun 2005.

4.2.2 Peranan Operasi Perdamaian PBB (ONUB) dalam Program DDR di Burundi

Sesuai dengan mandat yang diberikan, ONUB turut berperan dan berkontribusi dalam perlucutan senjata kelompok pemberontak Burundi melalui program DDR (*Disarmament, Demobilization and Reintegration*). Dalam operasi perdamaian yang multidimensional, program DDR merupakan bagian penting untuk dapat mengurangi resiko meningkatnya kembali kekerasan bersenjata serta menciptakan situasi negara yang aman dan stabil pasca konflik. Program DDR tersebut meliputi program perlucutan senjata, pembongkaran terhadap barak-barak kelompok pemberontak, pengumpulan sampai pemusnahan senjata, amunisi dan perlengkapan perang lainnya hingga melakukan koordinasi dengan pihak lain yang terlibat dalam program reintegrasi yang bertujuan untuk membantu para eks-kombatan agar dapat kembali masuk ke ranah sipil.

Untuk memastikan bahwa proses DDR akan berjalan dengan aman dan terintegrasi, ONUB terlebih dahulu menyediakan kamp untuk menampung keseluruhan mantan anggota kelompok pemberontak dan bersenjata Burundi yang bertempat di wilayah Tenga sebuah daerah di pinggiran utara ibukota Burundi, Bujumbura (Boshoff, 2010). Setelah warga

setuju secara sukarela untuk di demobilisasi, mereka dilucuti persenjataannya di barak mereka kemudian dipindahkan menuju ke kamp penampungan ataupun kantor pusat demobilisasi dimana status mereka akan resmi berganti dari militer menjadi warga sipil. Senjata dan keseluruhan atribut yang terkait dengan kekerasan berhasil diamankan dan dikumpulkan di satu titik yang aman untuk kemudian diserahkan kepada pihak yang berwenang atau dimusnahkan (ONUB, n.d).

Selain bertujuan untuk demobilisasi mantan anggota kelompok pemberontak, program DDR oleh ONUB juga dilakukan untuk demobilisasi terhadap anak-anak Burundi yang kerap diikutsertakan dan dipersenjatai untuk turut melakukan penyerangan terhadap pemerintah Burundi oleh kelompok pemberontak. Sangat sulit untuk mengungkapkan secara jelas dan akurat berapa jumlah anak-anak yang direkrut oleh kelompok bersenjata Burundi. Seperti yang dijelaskan dalam *Child Soldiers Global Report (2004)* bahwa anak-anak di bawah 18 tahun telah mengalami perekrutan oleh kelompok bersenjata dalam jumlah besar sejak tahun 1993. Jika diperkirakan, hingga tahun 2002 jumlah anak-anak yang tergabung dalam berbagai kelompok pemberontak dan tentara Burundi mencapai angka 14.000-16.000 anak (*Watchlist Report, 2002*). Sejak dimulai hingga November 2006 total 28.328 mantan anggota kelompok pemberontak termasuk 3,015 anak-anak dan 494 wanita telah berhasil didemobilisasi (UNDDR, n.d). ONUB juga berhasil mengumpulkan sekitar 326 senjata dan 45,433 amunisi dari kelompok-kelompok bersenjata di berbagai wilayah di Burundi. Senjata yang berhasil dikumpulkan oleh ONUB lebih banyak didominasi oleh senjata dengan jenis AK-47, G3s, R1s dan R4s keluaran Afrika Selatan dan juga sejumlah senjata tradisional yang disebut *mugobore* (*Small Arms Survey, 2007*).

ONUB bersama dengan Belgia membentuk suatu program training yang lebih profesional di Burundi untuk membantu pemerintah Burundi meningkatkan kemampuan dalam mengatasi persoalan perbedaan etnis dan perpecahan politik yang terjadi di Burundi. Dengan bantuan dana yang didapat dari USAID, ONUB mendirikan Burundi Leadership Training Program yang di dalamnya berisi kegiatan untuk

membangun rasa percaya diri, meningkatkan kapabilitas diri, dan seminar. Program semacam ini juga dilakukan untuk mengembangkan kemampuan dan identitas baru bagi para mantan kombatan serta pihak pemerintah di Burundi sebagai tahap awal proses reintegrasi pasca konflik. Setelah melalui proses demobilisasi dan pelatihan, para eks kombatan biasanya akan diberikan lima pilihan untuk proses reintegrasi, yaitu kembali ke pekerjaan mereka semua sebelum menjadi anggota kelompok bersenjata, kembali ke pendidikan formal, terlibat dalam pelatihan kejuruan, menerima dukungan untuk berwirausaha, dan menerima kegiatan untuk menghasilkan pendapatan (Samii, 2010).

Peranan ONUB dalam program DDR sebagai bagian dari mandat operasi perdamaian ditujukan untuk mendukung dan mendorong terciptanya perdamaian jangka panjang di Burundi. Melalui program DDR di Burundi, ONUB berkontribusi dalam memperbaiki situasi keamanan di Burundi yang kemudian mengarah pada pencapaian kondisi lingkungan yang aman dan terciptanya perdamaian berkelanjutan sesuai dengan tujuan dan fungsi dari dibentuknya ONUB sebagai operasi perdamaian yang multidimensional itu sendiri. Perlucutan senjata dan demobilisasi di Burundi merupakan program jangka pendek yang dilakukan ONUB untuk memisahkan para anggota kelompok pemberontak dari senjata yang mereka miliki sebelumnya. Hal itu dilakukan karena tingkat kekerasan di Burundi cukup tinggi sehingga dengan ketiadaan kepemilikan senjata oleh warga Burundi diharapkan situasi keamanan yang stabil di Burundi dapat berlangsung lebih lama.

4.2.2 Peranan Operasi Perdamaian PBB (ONUB) dalam Program SSR di Burundi

Dewan Keamanan PBB mengatur mandat bagi ONUB untuk melakukan reformasi kelembagaan tahap awal, termasuk integrasi pertahanan nasional dan pasukan keamanan internal. ONUB mengimplementasikan mandat tersebut melalui program SSR (*Security Sector Reforms*). Program SSR merupakan komponen penting dalam upaya untuk membangun kembali dan memperkuat aturan hukum dalam negara pasca konflik.

SSR merupakan program yang bersifat jangka panjang, tetapi tergantung pada mandatnya operasi perdamaian yang bersifat multidimensional seperti ONUB di Burundi biasanya juga ditugasi untuk melakukan program SSR pada tahapan awal seperti melakukan pembentukan polisi nasional dan reformasi angkatan bersenjata. Secara khusus, program SSR di Burundi oleh ONUB meliputi reformasi pertahanan militer dan reformasi kepolisian. ONUB melalui unit DDR/SSR berperan dalam melakukan reformasi terhadap struktur pertahanan dan kepolisian di Burundi dengan membentuk *National Defense Force* (NDF) dan polisi nasional Burundi. Tahap pertama yang dilakukan ONUB dalam pembentukan NDF Burundi adalah mengintegrasikan anggota dari kelompok pemberontak Hutu dengan anggota dari pasukan militer pemerintah Burundi menjadi satu kesatuan pasukan yang terbagi atas 60 persen pasukan militer pemerintah Burundi dan 40 persen dari mantan anggota pemberontak CNDD-FDD (Banal dan Scherrer, n.d). Sementara untuk kekuatan polisi nasional Burundi yang baru, terdiri atas 65 persen pemerintah Burundi dan 35 persen mantan anggota CNDD-FDD.

Selanjutnya, ONUB berperan dalam memfasilitasi terselenggaranya dialog kebijakan dan mengadakan pelatihan untuk membekali anggota NDF yang baru. ONUB juga membantu Kementerian Pertahanan Burundi dalam hal penyusunan kebijakan sektoral di Burundi. Dalam upayanya, unit DDR/SSR ONUB juga bekerja sama dengan *Joint Ceasefire Commission*, IMF, Bank Dunia dan Lembaga Keuangan Internasional dalam hal perolehan dana pinjaman untuk memperkuat aspek reformasi pertahanan. Hingga akhir tahun 2006, NDF memiliki kekuatan kurang lebih sekitar 27.000 anggota pasukan dengan proporsi kekuatan etnis yang seimbang. Total sebanyak kurang lebih 2,245 polisi nasional Burundi mendapat pelatihan dari ONUB dan mendapatkan bantuan peralatan penjagaan keamanan yang baru. Ditambah dengan pasukan baru yang kemudian bergabung, kekuatan polisi nasional Burundi berhasil meningkat hingga sekitar 17.000 anggota pasukan yang termasuk di dalamnya adalah mantan anggota kelompok pemberontak (Banal dan Scherrer, n.d).

Aktivitas SSR di Burundi oleh ONUB melalui pembentukan polisi nasional dan NDF di Burundi dilakukan dengan tujuan untuk membantu memperkuat peran dan kemampuan negara dalam memberikan perlindungan terhadap keamanan serta hak asasi warga negara Burundi. selama periode konflik terjadi pemerintah Burundi bisa dikatakan tidak dapat memberi jaminan perlindungan keamanan dan hak asasi kepada warga negara Burundi utamanya warga sipil yang tidak terkait dengan konflik. Dengan terbentuknya polisi nasional dan NDF di Burundi upaya perlindungan warga negara di Burundi dapat dilakukan dengan maksimal dan perdamaian yang berkelanjutan dapat tercipta. ONUB mendorong pemerintah Burundi melalui anggota dan struktur militer yang baru untuk dapat melakukan tugas-tugasnya dengan baik terutama dalam pemenuhan perlindungan hak warga sipil di Burundi serta mencegah konflik-konflik lainnya muncul dan mengganggu proses pencapaian stabilitas perdamaian. Ketika perlindungan keamanan dan hak asasi manusia warga negara dapat dijamin oleh pemerintah Burundi maka akan timbul kehidupan sosial masyarakat yang lebih baik karena masyarakat akan merasakan situasi yang lebih aman tanpa perlu merasa ketakutan akan konflik terulang. Hal tersebut kemudian akan berkontribusi pada kelangsungan perdamaian dalam jangka waktu panjang di Burundi.

Program-program yang dilakukan oleh ONUB seperti misalnya pemilihan umum, program DDR dan SSR di Burundi menjadi suatu strategi yang dilakukan untuk mengatasi sumber konflik di Burundi agar tidak kembali terulang dan untuk dapat mencapai keseimbangan akses kekuasaan bagi kedua kelompok etnis yang mendiami Burundi, yaitu Hutu dan Tutsi. Secara umum operasi perdamaian beroperasi di lingkungan yang sulit dan menghadapi sejumlah tantangan, tidak terkecuali ONUB di Burundi. Dalam menjalankan mandatnya, ONUB harus berurusan dengan situasi keamanan di Burundi yang tidak terlalu stabil, perjanjian gencatan senjata yang rapuh, dan medan politik yang sulit. Meskipun demikian, secara garis besar ONUB mampu berkontribusi besar terhadap proses perdamaian jangka panjang di Burundi, terutama melalui peranannya terhadap penyelenggaraan

pemilu yang demokratis, program DDR dan juga program SSR.

Dengan mandat yang berlaku hingga akhir tahun 2006, ONUB memainkan peranan lebih besar dalam membantu pemerintah nasional untuk menstabilkan situasi keamanan dengan fokus khusus pada wilayah Bujumbura dan juga daerah perbatasan. ONUB tetap membantu dalam memberikan perlindungan terhadap warga sipil serta mengumpulkan dan mengamankan senjata, dan juga membantu dalam pembersihan sisa-sisa bahan peledak yang digunakan selama masa konflik. Pada 31 Desember 2006 PBB resmi menarik ONUB dari Burundi dan meresmikan BINUB atau *Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi* (United Nations Integrated Office in Burundi) pada tahun 2007 dalam rangka mendukung proses *peacebuilding* selanjutnya di Burundi.

5. KESIMPULAN

Berakhirnya konflik internal di Burundi yang disebabkan kesenjangan sosial-politik yang terjadi di antara dua etnis di negara tersebut, kekuasaan politik tidak dibagi secara adil sehingga memunculkan diskriminasi, tidak serta merta mengakibatkan persoalan di negara tersebut selesai begitu saja. Masih banyak persoalan yang terjadi di Burundi termasuk pencapaian perdamaian jangka panjang. Proses perdamaian di suatu wilayah pasca konflik tidak dapat dilakukan hanya dengan satu atau dua tahapan saja, karena proses perdamaian negara pasca konflik biasanya akan memakan waktu yang lama dan melewati banyak proses. Oleh karena itu, organisasi internasional PBB melalui operasi perdamaian multidimensional kemudian terlibat secara signifikan di Burundi dalam menjaga perdamaian dan mengubah situasi di Burundi yang telah mengalami konflik berlarut-larut selama hampir belasan tahun.

Implementasi mandat dalam operasi perdamaian PBB di Burundi menjadi acuan atas keterlibatan dan kemampuan PBB dalam usaha penjagaan keberlangsungan perdamaian di wilayah berkonflik. Sejalan dengan konsep operasi perdamaian yang digunakan, dalam mengupayakan perdamaian jangka panjang di Burundi operasi perdamaian PBB (ONUB) menjalankan peranannya sesuai

mandat yang diberikan oleh Dewan Keamanan. Operasi Perdamaian PBB di Burundi berperan dalam menciptakan situasi aman, mengupayakan perdamaian jangka panjang, membantu memperkuat peran dan kemampuan Burundi dalam memberikan perlindungan terhadap keamanan serta hak asasi warga negara. Selain itu, ONUB juga berperan memfasilitasi proses politik dengan mempromosikan dialog rekonsiliasi dan mendukung pembentukan lembaga pemerintahan yang sah dan efektif. Program-program yang dilakukan ONUB terkait dengan hal tersebut adalah dengan melaksanakan pemilihan umum yang demokratis, melakukan tahapan awal proses DDR dan juga pelaksanaan program SSR di Burundi.

Hal lainnya yang penting untuk dicatat adalah meskipun sempat mengalami beberapa hambatan, namun secara umum ONUB sebagai operasi perdamaian yang multidimensional dapat menjalankan tugas-tugas sesuai dengan mandat yang diberikan dalam mengupayakan perdamaian jangka panjang di Burundi. Program-program yang dijalankan di Burundi oleh ONUB juga tetap mengedepankan kerjasama yang terkoordinasi dengan berbagai pihak terutama pemerintah Burundi. Sebagai hasil dari program dan peranan yang dilakukan oleh ONUB di Burundi, diharapkan setelah tertata sistem pemerintahan dan pertahanan yang baru maka program-program lain untuk membangun perdamaian jangka panjang di Burundi dapat terlaksana secara berkelanjutan.

6. DAFTAR PUSTAKA

- Arusha Peace and Reconciliation Agreement for Burundi. (2000) diperoleh dari http://www.usip.org/library/pa/burundi/pa_burundi_08282000_toc.html pada 2 Maret 2015
- Banal, L., & Scherrer, V. (n.d). *Onub and the importance of local ownership: the case of burundi*
- Basagic, Z. (2007). *The role of united nations in making progress toward peace in burundi*
- Blum, A. (2000). Blue helmets from the south: accounting for the participation of weaker states in

- united nations peacekeeping operations. *The Journal of Conflict Studies*, Vol. XX, No. 1.
- Boshoff, H. (2010). The burundi peace process from civil war to conditional peace
- Brown, M. (1996). *The international dimension of internal conflict*. Massachusetts: MIT Press
- Burundi Small Arms Survey [PDF]. (2007) diakses melalui <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2007/en/Small-Arms-Survey-2007-Prelims-Intro-EN.pdf> pada 18 Juli 2015
- Burundi Watchlist Report [PDF]. (2002) diakses melalui <http://www.watchlist.org/reports/pdf/burundi.report.pdf> pada 23 Juli 2015
- Burundi Child Soldiers Global Report [PDF]. (2004) diakses melalui https://www.essex.ac.uk/armedcon/story_id/child_soldiers_CSC_nov_2004.pdf pada 5 Agustus 2015
- Dzuveroviv, N. (2012). *Intra state conflict* [PDF]. Diperoleh dari <http://www.csm-fpn.org/wp-content/uploads/2011/12/TPRS-Intra-State-Conflicts.pdf>
- Ghali, B. (1992). *An agenda for peace*
- Hatungimana, J. (2011). The cause of conflict in burundi. *International Relations II. Research Paper*.
- Hearne, E. (2010) *From new york to the field: a dialogue on un peace operations*. International Peace Institute
- Herrisse, R. (n.d). Democracy, governance and conflict in burundi. Ganwa Offices & Development, Inc
- Ledgerwood, J. (1994). UN peacekeeping missions: the lessons from Cambodia. East West Center
- Lemarchand, R. (1996). Burundi – ethnic conflict and genocide. Cambridge: The Woodrow Wilson Center Press dalam Basagic, Z. (Ed). *The role of united nations in making progress toward peace in burundi*
- Moleong, L.J. (2007). *Metodologi penelitian kualitatif*. Bandung: Rosda
- Oliver, G. (2002). *The other side of peacekeeping: peace enforcement and who should do it?*. International Peacekeeping: The Yearbook of International Peace Operations, Volume 8
- Perwita, B. (2006). *Pengantar hubungan internasional*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Pillai, M. (2009). A comparative analysis of south africa's mediation in the burundi and cote d'ivoire conflicts. University of Pretoria
- Samii, C. (2010). *Military integration in burundi 2000-2006*. Columbia University
- Satrio, A. (2008). *Peran organisasi internasional dalam penyelesaian konflik internal negara: studi kasus peran pasukan perdamaian pbb di sierra leone tahun 1994-2005*. Universitas Indonesia
- Susan, N. (2010). *Pengantar sosiologi konflik dan isu-isu konflik kontemporer*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Stock, C. (2011). *A mandate is not enough: the security council and peacekeeping*
- Wolpe, H. (2011). Making peace after genocide: anatomy of the burundi process. United States: Institute of Peace
- UN Peacekeeping Operations Principles and Guidelines (2008)
- UN Peacekeeping Missions (2006)
- United Nations Department of Peacekeeping Operations (n.d.) diakses melalui <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/>
- United Nations Peacebuilding Support Office (n.d) diakses melalui <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pbun.shtml>
- ONUB <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onub/docs.html> diakses pada 27 April 2014
- ONUB Reports: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onub/reports.html> diakses pada 27 April 2014