

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Pasukan Perdamaian PBB, atau yang dikenal sebagai pasukan peacekeeping, merupakan suatu pasukan yang berada di bawah komando Dewan Keamanan PBB melalui Department of Peacekeeping Operations. Pasukan perdamaian ini dikirim oleh Dewan Keamanan PBB dengan tugas secara umum untuk menjaga dan mengawasi proses perdamaian di negara-negara anggota PBB. Pasukan ini bertugas di negara atau wilayah yang dituju berdasarkan dengan mandat-mandat yang diberikan oleh Dewan Keamanan PBB.

Perang di Kongo, merupakan salah satu dari serangkaian konflik yang terjadi di Republik Demokratik Kongo atau RDK yang dulu dikenal dengan nama Zaire. Periode perang Kongo dapat dikategorikan kedalam Perang Kongo I (1996-1997) dan II (1998-2003). Meski dapat dikatakan perang Kongo adalah perang antar suku, Hutu dan Tutsi namun paling tidak ada 8 negara yang terlobat dalam konflik ini, karenanya perang ini tercatat sebagai perang terbesar yang terjadi di Afrika.¹ Perdamaian antara pihak bertikai akhirnya selesai setelah adanya gencatan senjata, situasi di Kongo juga mulai berubah dan diperbaiki. Namun buntut dari perang Kongo I dan II masih berlanjut, sehingga muncul gerakan pemberontak yang merupakan pihak yang kalah dalam perebutan pemerintahan di Kongo.²

1

<http://internasional.kompas.com/read/2014/11/24/21011481/Pembantaian.di.Republik.Demokratik.Kongo.10.0.Tewas> diakses pada 10 Januari 2016

² <https://www.hrw.org/news/2009/08/21/dr-congo-chronology>, "DR Congo : Chronology", Diakses pada 10 Januari 2016

Pemberontakan pertama kali muncul pada 1996 buntut dari genosida pengungsi Tutsi dari Rwanda oleh Presiden Mobutu. Pemberontakan berakhir dengan diangkatnya Laurent Kabila menjadi Presiden menggantikan Mobutu. Hal ini menandai berakhirnya perang Kongo I, yaitu pada tahun 1997 mengakhiri kekuasaan Mobutu yang sudah 32 tahun. Namun tidak lama kemudian pecah kembali perang antara Kongo dengan Rwanda dan Uganda yang merupakan sekutu Laurent Kabila pada saat menggulingkan Mobutu pada 1998. Hal ini dimanfaatkan oleh kelompok yang kemudian melakukan pemberontakan mulai dari Kivu Utara. Pemberontakan tersebut dimotori oleh kelompok *Rassemblement Congolais pour la Democratie/ Congolese Rally for Democration (RCD)* dipimpin oleh Ernest Wamba dia Wamba. Pemberontakan ini dengan cepat menyebar ke seantero Kongo, selain RCD adapula gerakan pemberontakan lain yaitu *CNDP (National Congress for the Defense of the People)* yang sama - sama dimotori oleh suku Tutsi.³ Negara-negara tetangga seperti Angola, Chad, Namibia, dan Zimbabwe ikut membantu pemerintah Republik Demokrasi Kongo untuk mengatasi pemberontakan tersebut.⁴ Konflik mereda pada 2003 setelah adanya perjanjian Lusaka, *Lusaka Ceasefire Agreement*.

Pada 17 Juli 1999, setelah intervensi dari PBB di Republik Demokratik Kongo, disetujui perjanjian gencatan senjata. *Lusaka Ceasefire Agreement*, yang kemudian disetujui pada 3 September 1999. Kemudian dibentuk pula *Mission de l'Organisation des Nation Unies en Republique Democratic du Congo (MONUC)*.⁵

Berdasarkan perjanjian, MONUC secara tertulis memiliki misi yaitu sebagai pihak untuk mengobservasi rencana perdamaian dan menjaga perdamaian kedua belah pihak.

³ <https://www.hrw.org/news/2009/08/21/dr-congo-chronology>, "DR Congo : Chronology", Diakses pada 11 Januari 2016

⁴ Abdul Latif dan Ahmad Jamaan, *Efektifitas United Nations Organization in The Democratic Republic of The Congo (MONUC) dalam Konflik di Republik Demokrasi Kongo, 2009*, Hal 5

⁵ Izmi Ruzan Azzahra, *Efektifitas United Nations Organization in The Democratic Republic of The Congo (MONUC) dalam Konflik di Republik Demokrasi Kongo, 2014*, hal 1-2

Pasukan tersebut pada awal penugasannya hanya beranggotakan 80 orang perwakilan PBB yang melakukan mediasi terhadap pihak yang menandatangani Perjanjian Lusaka. Namun karena di negara tersebut ternyata masih belum sepenuhnya dalam kondisi damai, maka Dewan Keamanan meningkatkan peran MONUC di negara itu. MONUC mengalami pengembangan dalam hal jumlah pasukan hingga mencapai sedikitnya 20.586 pasukan bersenjata pada 2010.

Setelah beberapa kali mengalami penambahan mandat, perlindungan terhadap sipil ini menjadi prioritas utama dari MONUC.⁶ Selama bertahun-tahun MONUC telah secara aktif mendukung operasi militer terhadap pasukan pemberontak. Namun upaya MONUC dalam menjaga perdamaian dan keselamatan warga sipil dapat dibilang tidak efektif. Hingga akhirnya terjadi perang di Kivu Utara. Pada tahun 2010 MONUC kemudian dirubah, secara nama dan fungsinya menjadi MONUSCO.

Pada Juli 2010, melalui resolusi 1925 dari dewan keamanan Mission de l'Organisation des Nations Unies Pour la Stabilisation en Republique Democratic du Congo (MONUSCO) diterjukkan sebagai ganti nama dari MONUC, menandakan perubahan fase perdamaian dan pembaruan mandat.⁷ MONUSCO, yang telah diterjukkan, tercatat pasukan perdamaian dengan biaya yang digelontorkan PBB yaitu \$1.4 milyar per tahun sebanyak 19.000 personil berseragam⁸.

Menurut mandat yang diberikan lewat Resolusi dewan Keamanan PBB 1925, pada 28 May 2010, MONUSCO memiliki wewenang untuk melakukan apapun yang dibutuhkan guna memastikan keamanan warga sipil, perlindungan hak asasi, serta membantu upaya stabilisasi

⁶ Abdul Latif dan Ahmad Jamaan, *op. Cit.*, Hal 2

⁷ UN Security Council, *Resolution 1925*, pasal 3

⁸ *Ibid*, Hal 4

yang dilakukan pemerintah DRC (Democratic Republic of Congo)⁹. Namun tetap memprioritaskan perlindungan terhadap warga sipil yang ada di Kongo. Sedikit berbeda dengan mandat yang diberikan kepada MONUC, MONUSCO memiliki kewajiban tidak hanya melindungi warga sipil saja namun juga untuk mengupayakan konsolidasi damai terhadap perpecahan yang terjadi di Republik Demokrasi Kongo.

Dewan keamanan mempertimbangkan secara penuh peran utama dari pemerintah Republik Demokrasi Kongo, support, dan kerjasama dengan partner internasional lainnya, usaha dari otoritas Kongo untuk memperkuat dan mereformasi keamanan dan institusi keadilan. Karena itu MONUSCO mengupayakan konsolidasi damai dengan cara memfasilitasi FARDC (Armed Forces of Republic Democratic of Congo) lewat pelatihan, pertukaran informasi, dan bantuan logistik.

Namun kemudian lahir gerakan pemberontakan baru yang disebut M23 atau March 23 Movement. Pemberontakan ini disinyalir merupakan lanjutan dari DRC dan CNDP, melihat awal mula lahir, elit gerakan, dan pencetusnya yang mayoritas sama dengan pemberontakan terdahulunya. M23 bermula di daerah Kivu Utara dan merambah ke Kongo Timur sampai sekarang berhasil menduduki kota Goma.

Dengan banyaknya tentara bersenjata yang masuk ke Kongo dan gencarnya gerakan pemberontakan, terutama di daerah Kivu dan Kongo Timur yaitu M23 (*March 23 Movement*). Banyak pula terjadi kasus kriminal dan insiden yang melibatkan warga sipil yang notabene merupakan prioritas utama MONUSCO. Maraknya pelanggaran hak asasi manusia seperti genosida, perbudakan, dan pemerkosaan menjadi perhatian terbesar.¹⁰ Terhitung

⁹ *Ibid*, Hal 4

¹⁰ Julie Reynaert, *MONUC/MONUSCO and Civilian Protection in Kivu*, 2013, Hal 14

korban yang telah jatuh sejak berakhirnya Perang Kongo II yaitu pada 2003 telah mencapai 5,4 juta jiwa.¹¹

PBB telah turut ambil peran dalam penyelesaian konflik di Kongo sejak tahun 1996, atau hampir 19 tahun. Sejak intervensi masih hanya sebagai mediator hingga di terjunkannya pasukan perdamaian yang secara aktif membantu Pasukan Bersenjata Republik Demokrasi Kongo. Operasi pasukan perdamaian di Kongo yang saat ini (MONUSCO) merupakan operasi terbesar dan termahal dalam sejarah PBB.¹² Hingga saat ini MONUSCO masih beroperasi di Republik Demokrasi Kongo, dengan mandat yang selalu diperbarui. Meski sudah beroperasi selama itu, kondisi masyarakat Kongo masih belum aman, banyak terjadi pelanggaran ham warga sipil, pemerkosaan, kekerasan, dan pemberontakan bersenjata yang terus menerus terjadi terutama di wilayah konflik yaitu Kivu Utara, Kivu Selatan, dan Kongo Timur.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan kondisi yang telah dijelaskan di atas, maka untuk memudahkan pembahasan dapat dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut.

- a. Mengapa Pasukan PBB belum berhasil menyelesaikan konflik yang terjadi di kongo?

3. Kerangka Teori

- a. **Teori Resolusi Konflik**

Resolusi konflik menekankan kebutuhan untuk melihat perdamaian sebagai suatu proses terbuka dan membagi proses penyelesaian konflik dalam beberapa tahap sesuai

¹¹ *Ibid*, Hal 37 – 39

¹² BBC News, *UN to Reduce DR Congo Peace Force, 2010*

dengan dinamika siklus konflik. Resolusi konflik juga berupaya menciptakan suatu mekanisme penyelesaian konflik secara komprehensif dalam tiap-tiap tahap eskalasi konflik. Pada intinya, teori resolusi konflik mengedepankan prinsip-prinsip bahwa; 1) konflik tidak dapat dipandang sebagai suatu fenomena politik-militeristik namun juga harus dilihat sebagai suatu fenomena sosial; 2) konflik memiliki suatu siklus hidup yang tidak berjalan linear, sangat bergantung pada dinamika lingkungan konflik; 3) sebab-sebab konflik tidak dapat direduksi ke dalam suatu variabel tunggal dalam bentuk suatu proposisi kausalitas bivariat melainkan harus dilihat sebagai fenomena yang terjadi karena interaksi bertingkat berbagai faktor; 4) resolusi konflik hanya diterapkan secara optimal jika dikombinasikan dengan beragam mekanisme penyelesaian konflik lain yang relevan.

Salah satu pemikir teori resolusi konflik adalah John Burton yang mengembangkan kategori baru untuk resolusi konflik yang dikenal sebagai *problem-solving approach*. Menurut Burton, konflik tidak dapat diselesaikan dengan kekuatan bersenjata dan juga dengan negosiasi antarpihak yang bertikai.

Menurut Johan Galtung ada tiga tahap dalam penyelesaian konflik yaitu

1. Peacekeeping

Adalah proses menghentikan atau mengurangi aksi kekerasan melalui intervensi militer yang menjalankan peran sebagai penjaga perdamaian yang netral. Peacekeeping merupakan upaya untuk menekan aksi kekerasan yang terjadi, sehingga kondisi memungkinkan untuk melakukan penyelesaian di tahap yang lebih kondusif. Ketika pertamakali PBB menerjunkan pasukan perdamaian MONUC di Republik Demokrasi Kongo adalah langkah awal intervensi militer yang bersifat nyata.

2. Peacemaking

Adalah proses yang tujuannya mempertemukan atau merekonsiliasi sikap politik dan strategi dari pihak yang bertikai melalui mediasi, negosiasi, arbitrase terutama pada level elit atau pimpinan. Adalah tahapan kedua dari tahapan resolusi konflik.

Mediasi adalah upaya penyelesaian konflik dengan melibatkan pihak ketiga yang netral, yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan yang membantu pihak-pihak yang bersengketa mencapai penyelesaian (solusi) yang diterima oleh kedua belah pihak. Ketika PBB menginisiasi Lusaka Ceasefire Agreement, adalah salah satu bentuk peacemaking. Karena pada posisi pihak yang bertikai sudah sepakat dalam damai dan mengakhiri perang bersenjata.

3. Peacebuilding

Adalah proses implementasi perubahan atau rekonstruksi social, politik, dan ekonomi demi terciptanya perdamaian yang langgeng. Melalui proses peacebuilding diharapkan negative peace (atau the absence of violence) berubah menjadi positive peace dimana masyarakat merasakan adanya keadilan social, kesejahteraan ekonomi dan keterwakilan politik yang efektif.

b. **Konsep Organisasi Internasional**

Organisasi internasional, merupakan sebuah sekumpulan kelompok sosial (dalam hal ini negara) yang memiliki tujuan bersama, mengatur aksi, dan memiliki batasan yang membedakan dari lingkungannya. Terdapat dua macam tipe organisasi internasional,

intergovernmental organization dan *non-governmental organization*. Organisasi internasional memiliki tiga peran utama yakni sebagai instrumen, arena dan sebagai aktor.¹³

Sebagai instrumen organisasi internasional digunakan oleh anggotanya untuk mencapai tujuan tertentu. Hal ini biasa terjadi pada sebuah IGO yang beranggotakan negara-negara berdaulat yang dapat membatasi tindakan organisasi internasionalnya. Sebagai instrumen bagi anggotanya tidak berarti bahwa segala keputusan yang diambil akan memenuhi keinginan setiap anggotanya. Menurut Archer, suatu instrumen menunjukkan tujuannya bila memperlihatkan kegunaannya dalam periode waktu tertentu bagi mereka yang memanfaatkan jasanya.¹⁴

Sebagai arena atau forum, dalam organisasi internasional terjadi aksi-aksi yang dilakukannya. Berdebat, berdiskusi, negosiasi, atau bekerjasama. Arena bersifat netral, sehingga organisasi internasional dapat menjadi ajang untuk meningkatkan pandangan atau opini suatu anggota dalam suatu forum publik. Hal yang tidak dapat diperoleh dari hubungan bilateral.¹⁵

Sebagai aktor yang independen melaksanakan fungsi dan peranannya. Organisasi Internasional dapat bertindak sesuai dengan kewenangan tanpa adanya pengaruh dari pihak – pihak luar. Menurut Wolfers, kapasitas aktor dari institusi internasional tergantung resolusi, rekomendasi, perintah, dan organ – organnya yang memaksa anggota untuk bertindak.¹⁶

Menurut Cheever dan Haviland, organisasi internasional adalah bentuk kerjasama internasional yang melembaga antara negara-negara, umumnya berlandaskan satu persetujuan

¹³ Clive Archer, "*International Organization*", dalam Izmi Ruzan Azzahra, *Efektifitas United Nations Organization in The Democratic Republic of The Congo (MONUC) dalam Konflik di Republik Demokrasi Kongo*, 2014, hal 18

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*, hal 18 - 19

dasar, untuk melaksanakan fungsi-fungsi yang memberi manfaat timbal balik melalui pertemuan-pertemuan serta kegiatan staf secara berkala. Menurut Harold K. Jacobson, fungsi organisasi internasional dikelompokkan sebagai lima yaitu informatif, normatif, role creating, role supervisory, dan operasional. Fungsi informatif, meliputi pengumpulan, penganalisaan, penukaran, dan penyebaran berbagai data dan fakta.¹⁷ Fungsi normatif, meliputi standar tujuan dan deklarasi. Fungsi role-creating dari organisasi internasional sama seperti fungsi normatif namun dibatasi oleh legal framework. Fungsi role-supervisory meliputi pengambilan tindakan yang menjamin berlangsungnya fungsi penegakan berlakunya aturan oleh para aktor internasional. Fungsi operasional dari organisasi internasional meliputi pemanfaatan segala sumber daya yang dimiliki oleh organisasi internasional tersebut. Contohnya, pendanaan, pengoperasian sub-organisasi, dan militer.

PBB merupakan organisasi internasional yang terbesar di dunia. Dalam undang-undangnya terdapat hak dan kewajiban beserta fungsi dari PBB. Salah satu yang paling berpengaruh dalam hal ini adalah Dewan Keamanan PBB. Dewan keamanan berhak untuk memutuskan apakah PBB akan mengintervensi sebuah konflik yang terjadi di negara anggotanya. Apakah tentara perdamaian akan diterjunkan atau tidak.

Dalam panduan pelaksanaan *peacekeeping*, PBB berpedoman pada tiga hal yaitu persetujuan pihak yang berkonflik, tidak memihak, dan pelarangan penggunaan kekuatan bersenjata. Persetujuan berarti pihak yang berkonflik telah setuju untuk membiarkan PBB masuk untuk membantu proses damai. Tidak memihak bukan berarti pasif, namun itu artinya aksi yang dilakukan PBB tidak untuk membantu memenangkan salah satu pihak. Pelarangan penggunaan senjata dapat ditinggalkan apabila situasi yang menyangkut perlindungan HAM atau masalah yang darurat muncul.

¹⁷ *Ibid*, hal 19

Dalam krisis yang terjadi di Kongo, PBB, lewat resolusi Dewan Keamanan 1921 telah menerjunkan pasukan perdamaian yang pada saat itu bernama MONUC namun pada 2010 setelah perubahan mandat lewat resolusi 1925 MONUC berubah nama menjadi MONUSCO. Lewat pembentukan pasukan perdamaian ini PBB memenuhi fungsinya sebagaimana telah dijelaskan oleh Jacobson hingga fungsi operasional.

4. Hipotesa

Pasukan Perdamaian PBB tidak dapat menyelesaikan konflik dengan baik adalah karena beberapa faktor di antara lain adalah :

- PBB tidak dapat melakukan perannya sebagai mediator pihak-pihak yang bertikai.
- PBB tidak dapat mendukung Pemerintahan Republik Demokrasi Kongo dalam upayanya menstabilkan keadaan karena keterbatasan wewenangnya di Republik Demokrasi Kongo.
- PBB tidak memiliki sumber daya yang cukup untuk menekan berkembangnya pemberontakan yang ada di Republik Demokrasi Kongo.

5. Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan metode deskriptif analisis yaitu dengan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa data tertulis atau lisan dari sumber-sumber yang dapat diamati dan menganalisa permasalahan dengan data tersebut. Sedangkan teknik pengumpulan data dalam penulisan skripsi ini menggunakan teknik penelitian kepustakaan atau library research dimana untuk mendapatkan data berasal dari literatur, jurnal, laporan penelitian, internet serta berbagai liputan yang ditampilkan dari majalah, dan atau koran.

6. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian yang dilakukan berguna untuk memudahkan penelitian yang dilakukan. Jangkauan penulisan dalam sebuah penelitian sangat diperlukan untuk menghindari terjadinya penyimpangan pembahasan, dan juga untuk membantu pembuktian terhadap hipotesa dan pokok permasalahan yang telah ditentukan. Lebih jauh lagi, pembatasan dalam sebuah penelitian dimaksudkan agar objek penelitian lebih jelas dan spesifik, sehingga permasalahan dan kajian tidak keluar dari wacana yang telah ditetapkan. Jangkauan waktu dari penelitian adalah dari Mei 2010, setelah keputusan diterjungkannya MONUSCO, hingga 2015.

Tahun 2010 merupakan tahun dimana MONUC secara resmi ditarik dan digantikan dengan MONUSCO. Mengacu pula pada banyaknya penelitian yang menyimpulkan bahwa MONUC merupakan kegagalan dan tidak dapat memenuhi misinya. Sementara penelitian dibatasi hingga 2015 dengan pertimbangan waktu yang tepat setelah 5 tahun dimulainya misi MONUSCO menggantikan MONUC.

Karena turunnya MONUSCO yang membawa mandat dan wewenang yang berbeda dari MONUC, maka untuk mengetahui faktor dan penyebabnya data dari kasus yang diperoleh dari jangka waktu penelitian akan di cek ulang dengan laporan kegagalan dari MONUC. Sehingga akan ditemukan faktor yang belum dapat diselesaikan baik oleh MONUC atau MONUSCO.

7. Tujuan Penelitian

Tujuan utama dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- Untuk mencari faktor-faktor apa saja yang membuat PBB hingga saat ini belum berhasil mengupayakan situasi yang damai di Kongo. Dengan membandingkan,

mendeskripsikan keadaan, dan mengklarifikasi kinerja rezim internasional yang bernama MONUSCO dalam misi perdamaianya di Kongo.

- Untuk mengimplementasikan ilmu-ilmu Hubungan Internasional yang telah diterima selama dalam perkuliahan.
- Untuk menyelesaikan tugas akhir perkuliahan dan memperoleh gelar Sarjana pada Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

8. Sistematika Penulisan

Agar memudahkan penulisan skripsi ini, maka penulis akan membagi ke dalam beberapa bagian pembahasan yaitu:

BAB I

Pendahuluan. Pendahuluan membahas tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Kerangka Teori, Hipotesa, Jangkauan Penelitian, Tujuan Penelitian, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan, dan Rencana Kepustakaan.

BAB II

Membahas tentang sejarah konflik, profil negara Republik Demokrasi Kongo, kelompok – kelompok pemberontakan yang muncul di Republik Demokrasi Kongo dalam kurun 2006 - 2015.

BAB III

Membahas tentang MONUSCO atau Mission De l'Organisation des Nation Unies en Republique Democratic du Congo, latar belakang, perbedaan dengan MONUC, dan mandat tugas MONUSCO.

BAB IV

Kasus dan operasi militer di Republik Demokrasi Kongo tahun 2010 – 2015 oleh MONUSCO dan FARDC, negosiasi dan upaya konsolidasi damai Republik Demokrasi Kongo sejak tahun 2010 – 2015, dan faktor penghambat proses konsolidasi perdamaian.

BAB V

Penutup. Penutup berisi tentang kesimpulan penulis atas permasalahan penelitian.