

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) Rwanda 2008-2012 adalah salah satu rezim Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) yang dirancang untuk mendukung pemerintah Rwanda dalam menangani sejumlah tantangan besar dalam memenuhi target pembangunan jangka menengah dan jangka panjang. Sejalan dengan strategi PBB, program dari UNDAF Rwanda 2008-2012 didasarkan kepada indentifikasi mandat dan keunggulan komparatif PBB terhadap prioritas sektor di Rwanda. UNDAF 2008-2012 berisi *framework* untuk mengatasi masalah yang ada pada masing-masing aspek *human security* di Rwanda.¹

Rwanda adalah sebuah negara yang terletak di Afrika Tengah, bersebelahan dengan Uganda di sebelah utara dan Burundi di sebelah selatan. Terdapat 3 suku di Rwanda yaitu Hutu (84%), Tutsi (15%) dan Twa (1%).² Pada tahun 1916 Belgia mencoba melakukan okupasi terhadap Rwanda.

¹ United Nations Country Team Rwanda. "United Nations Development Framework 2008-2012." Unicef-Rwanda. 2007. https://www.unicef.org/rwanda/RWA_resources_undaf2012.pdf (accessed January 2, 2017)

² *The World Factbook*. (2015, December 15). Retrieved December 27, 2015, from Central Intelligence Agency: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rw.html>

Dibawah kekuasaan oleh Belgia, masyarakat Rwanda pada saat itu terbagi kedalam strata sosial. Etnis Tutsi pada saat itu berada di strata paling atas dan etnis Hutu berada di strata yang lebih rendah. Tutsi diberikan akses pendidikan dan kursi di pemerintahan, sementara Hutu seperti diabaikan, kebanyakan dari etnis Hutu .

Belgia menerapkan *ID Card* untuk membedakan masyarakat Rwanda yang satu dan lainnya berdasarkan etnis mereka. Kebijakan ini kemudian memicu ketegangan antara etnis Tutsi dan Hutu. Pada tahun 1959 terjadi perang sipil yang berhasil menggulingkan kekuasaan Raja Tutsi dan pemerintahan selanjutnya berada di tangan Hutu. Pada peristiwa tersebut, beberapa etnis Tutsi dibunuh, dan sekitar 150.000 orang pergi mengasingkan diri ke beberapa negara tetangga seperti Burundi, Tanzania, dan Uganda, anak-anak dari pengasingan ini kemudian membentuk sebuah kelompok pemberontak yang bernama *Rwanda Patriotic Front* (RPF) yang sebagian besar adalah Tutsi.³

Selama bertahun-tahun pasca pengasingan suku Tutsi, banyak dari mereka yang berusaha untuk kembali ke Rwanda, tetapi Rezim Habyarimana menolak kehadiran mereka. Kebijakan Habyarimana tersebut memicu RPF melakukan invasi militer ke Rwanda, mereka mengatasnamakan demokrasi, *good governance*, dan hak para pengungsi yang terlantar akibat kekerasan

³ Batware, B. (2012). *Rwandan Ethnic Conflicts*. European Peace University.

yang terjadi sebelumnya. Serangan ini memicu babak baru antara Hutu dan Tutsi. Dalam aksinya, pasukan RPF dibantu oleh masyarakat dan pemerintah Uganda, sementara angkatan bersenjata Rwanda dibantu oleh tentara Prancis dan Zaire. Masyarakat sipil juga dipersenjatai oleh Habyarimana untuk melawan serangan RPF. Usaha untuk melakukan perdamaian antara kedua belah pihak sudah dilakukan terdapat beberapa negara yang bertindak sebagai mediator. Mediasi yang dilakukan mencapai kesepakatan yaitu gencatan senjata tahun 1991, tetapi dilanggar oleh keduanya.⁴

Negara-negara donor dan negara-negara tetangga menekan pemerintah Rwanda dan RPF untuk berdamai, serangkaian proses negosiasi antara kedua belah pihak dilakukan sejak pertengahan tahun 1992. Pada akhirnya Rezim Habyarimana dan RPF sepakat menandatangani perjanjian perdamaian *Arusha Peace Accord* (APA) pada tahun 1993. Gencatan antara kedua pihak dilakukan. Pasca perjanjian tersebut, Dewan Keamanan PBB membentuk *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR) untuk memastikan dan mengawasi implementasi dari *Arusha Peace Accord* oleh pemerintahan Hutu dan RPF.

Kesepakatan-kesepakatan yang telah dicapai tidak dapat telaksana, termasuk kesepakatan mengenai pembagian kekuasaan antara partai penguasa dan partai-partai oposisi. Situasi politik Rwanda tetap diwarnai oleh ketidakstabilan politik. Ketegangan antara kedua pihak pun kembali terjadi.

⁴ *Ibid.*

Pada tanggal 6 April 1994, pesawat pribadi milik presiden Habyarimana yang merupakan hadiah dari presiden Prancis Francois Mitteran ditembak jatuh dekat bandara di Kigali. Didalam pesawat tersebut terdapat presiden Rwanda, Juvenal Habyarimana dan presiden Burundi Cyprien Ntaryimira yang baru saja kembali dari pelaksanaan KTT para pemimpin regional yang berlangsung di Tanzania. Peristiwa ini membuat situasi memanas dan memicu kembali pecahnya konflik.

Peristiwa ini mengawali terjadinya upaya pemusnahan etnis dan pembantaian secara sistematis dan terorganisir oleh pemerintah Rwanda yang beretnis Hutu atas etnis Tutsi dan oposisi Hutu. Peristiwa tersebut kembali memicu perang sipil di Rwanda, kali ini musuh dari pemerintah Rwanda bukanlah RPF tetapi seluruh etnis Tutsi, maka dari itu pembantaian dilakukan kepada semua orang yang beretnis Tutsi, begitu juga dengan etnis Hutu moderat, atau oposisi yang beretnis Hutu. Kelompok militan yang melakukan pembantaian dikenal dengan kelompok *Interahamwe*.

Pembantaian dilakukan dengan sangat kejam, sejumlah daftar oposisi sudah diberikan kepada kelompok militan, jalanan diblokade, operasi atau *sweeping* ke rumah-rumah dilakukan, semua orang harus menunjukkan *ID Card* mereka, jika mereka Tutsi, akan langsung dibunuh. Banyak dari mereka yang dipaksa untuk membunuh keluarga dan tetangga mereka. Pembantaian yang berlangsung selama 100 hari tersebut sangat mengerikan, mayat-mayat dibiarkan saja di jalanan, dan juga dibuang ke sungai akibatnya wabah kolera

menyerang Rwanda dan sekitarnya. Banyak perempuan Tutsi diperkosa dan dijadikan budak seks.⁵ Perempuan-perempuan korban pembantaian semakin menderita, karena sebagian mereka kehilangan anak dan suaminya, mereka yang dijadikan budak seks banyak yang terkena virus HIV. Sekitar 800.000 jiwa meninggal dalam pembantaian selama 100 hari di Rwanda.

PBB dan Belgia mencoba untuk menghentikan pembantaian di Rwanda, 10 tentara Belgia terbunuh dan setelah itu PBB memutuskan untuk menarik pasukan perdamaiannya. Setelah setahun pasca pasukan Amerika Serikat terbunuh di Somalia, Amerika Serikat memutuskan untuk tidak ikut campur dalam konflik di Afrika lainnya. Pasukan Prancis juga tidak bertindak banyak untuk menghentikan pembantaian, mereka hanya menyelamatkan warga negaranya yang ada di Rwanda, hal ini juga digambarkan di film *Sometimes in April*.

Genosida di Rwanda baru berakhir setelah pasukan FPR berhasil menguasai negeri tersebut. Serangan-serangan ofensif yang dilancarkan oleh FPR atas pasukan pemerintah akhirnya membuahkan hasil. Dalam waktu 3 bulan, pasukan FPR berhasil menguasai wilayah-wilayah penting sebelum akhirnya menyatakan gencatan senjata pada tanggal 18 Juli 1994. Dua minggu setelah menguasai kota Kigali, FPR mengumumkan pemerintahan baru yang

⁵ *Rwanda genocide: 100 days of slaughter*. (2014, April 7). Retrieved from BBC News: <http://www.bbc.com/news/world-africa-26875506>

diantaranya beranggotakan para pemimpin FPR dan menteri-menteri yang sebelumnya terpilih untuk melaksanakan pemerintahan transisi yang sebagaimana telah di sepakati dalam perjanjian Arusha.

Bencana genosida yang menimpa Rwanda membuat keadaan negara sangat terpuruk di setiap aspeknya. Sekolah-sekolah rusak, begitupun dengan rumah sakit, infrastruktur, dan fasilitas umum lainnya. Kurangnya sumber daya manusia (SDM) pada masing-masing sektor, seperti dokter, perawat, guru, hakim, dan SDM lainnya yang dibutuhkan orang banyak menambah masalah yang ada. Banyak hal yang harus dilakukan untuk mengatasi kerugian-kerugian dan masalah yang terjadi pasca genosida tersebut, terutama pada aspek *human security*. Untuk membangun kembali Rwanda, melihat keadaan Rwanda yang sangat kacau pasca genosida, pemerintah tentunya membutuhkan bantuan dari berbagai pihak terutama para aktor internasional.

Sebagai organisasi internasional yang sudah seharusnya bertindak, PBB melalui badan-badannya membentuk rezim-rezim untuk menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi selama pembunuhan massal di tahun 1994. Rezim PBB yang telah dibentuk adalah *United Nations Human Rights Field Operation in Rwanda* (UNHRFOR) untuk melakukan penelitian, pengawasan dan pengumpulan data serta pembuatan laporan mengenai kondisi hak asasi manusia di Rwanda. Rezim lainnya adalah *International Criminal Tribunal for Rwanda* (ICTR) yang merupakan suatu pengadilan

internasional yang bertujuan untuk mengadili orang-orang yang bertanggung jawab atas pembunuhan massal tahun 1994 di Rwanda.

Rezim PBB lainnya yang bertujuan untuk membantu pemerintah Rwanda dalam melakukan perbaikan di berbagai sektor, seperti kesehatan, ekonomi, pendidikan, sosial, hukum dan juga lingkungan adalah *United Nations Development Assistance Framework* (UNDAF) yang bekerja pada 2002-2006. PBB kembali membentuk rezim UNDAF untuk periode 2008-2012. Menurut *The United Nations in Rwanda*, sejak tahun 1994 PBB telah menjadi rekan yang fundamental dalam rekonstruksi di Rwanda.⁶ UNDAF 2008-2012 memberikan bantuan seperti pembangunan infrastruktur, sekolah, dan fasilitas umum, UNDAF 2008-2012 juga membantu pemerintah dalam membuat kebijakan pada masing-masing aspek pemerintahan.

Rezim UNHRFOR fokus kepada bidang HAM, begitu juga dengan rezim ICTR. Menangani masalah hukum dan mengadili para pelaku kejahatan genosida adalah fokus dari ICTR. Rezim UNDAF 2002-2006 adalah rezim yang berisi rancangan kerja untuk mengatasi masalah yang ada pada masing-masing aspek *human security* di Rwanda. UNDAF 2008-2012 adalah rezim yang sama dengan UNDAF sebelumnya, namun Rezim UNDAF 2008-2012

⁶ United Nations . *The United Nations in Rwanda*. n.d. <http://www.rw.one.un.org/who-we-are/united-nations-rwanda> (accessed December 20, 2016).

mencakup bidang yang lebih komprehensif dibandingkan dengan UNDAF sebelumnya yang lebih fokus kepada masalah kemiskinan dan *peace-building*.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah : **Bagaimana efektivitas rezim *United Nations Development Assistance Framework 2008-2012* dalam mengatasi masalah *human security* di Rwanda?**

C. Kerangka Pemikiran

Menurut Stephen D. Krasner, Rezim adalah :

“ implicit or explicit principles, norm, rules, and decision making procedures around which actor’s expectation converge in a given area of international relation”

Artinya adalah sebuah tatanan yang terdiri dari sekumpulan prinsip, norma, aturan, dan proses pembuatan kebijakan yang bersifat implisit atau eksplisit yang dapat menyatukan harapan dari pihak atau aktor di dalam lingkungan hubungan internasional. Suatu rezim internasional dapat berupa perjanjian multilateral dan juga suatu mekanisme mengenai kondisi tertentu yang dibuat untuk dapat diterapkan bagi anggotanya. Prinsip,

norma, serta aturan ini yang kemudian juga menjadi dasar aktor-aktor dalam hubungan internasional menentukan arah kebijakannya

Donald Puchala dan Raymond Hopkins berpendapat bahwa sebuah rezim ada di setiap isu di dalam lingkungan hubungan internasional yang sesungguhnya. Rezim dapat mengubah situasi dan keadaan negara ketika melakukan interaksi sehingga sebuah kerjasama kemungkinan dapat terjalin. Dengan mengubah lingkungan institusional, dengan mengubah lingkungan institusional, dengan cara memperpanjang bayangan masa depan, mengurangi jumlah aktor, dan meningkatkan transparansi tindakan dari suatu negara, dan mengubah struktur hasilnya, dapat meningkatkan dorongan untuk melakukan kerjasama. Teori-teori fungsionalis menekankan bahwa rezim mengurangi kerugian-kerugian yang berkaitan dengan kontrak bilateral. Rezim dapat menjadi sarana untuk mencapai kepentingan dari anggota-anggotanya.

Menurut Underdal, dan Young, **efektivitas rezim** meliputi dua gagasan yang saling tumpang tindih. Gagasan yang pertama, sebuah rezim efektif sejauh anggotanya mematuhi norma-norma dan peraturan yang ditetapkan. Gagasan yang kedua, sebuah rezim efektif sejauh rezim tersebut dapat mencapai target-target dan tujuan-tujuan tertentu.⁷

⁷ *Ibid.*

Menurut Johan Galtung terdapat dua aspek dari perdamaian, *Negative Peace* and *Positive Peace*.⁸ *Negative Peace* berbicara tentang ketiadaan penggunaan kekerasan secara langsung, seperti gencatan senjata, perlucutan senjata, pencegahan terorisme dan negara terorisme, sedangkan *Positive Peace* berbicara tentang usaha meningkatkan kerjasama dan pencegahan kekerasan secara langsung seperti usaha perdamaian, transformasi konflik, rekonsiliasi, dan rekonstruksi.⁹

Dalam upaya untuk mencapai *Negative Peace* atau perdamaian negatif menkankan kepada usaha-usaha seperti mengelola konflik interpersonal dan organisasi untuk mengendalikan, menahan, dan mengurangi kekerasan aktual dan potensial, usaha untuk mengurangi timbulnya perang dengan mengendalikan bahaya ekstrim dari sistem perang dan membatasi perang melalui manajemen krisis internasional. Usaha lainnya adalah dengan membatasi perang melalui manajemen krisis internasional, mencegah perang melalui strategi pencegahan dan pengendalian senjata. Konsep

⁸ Grewal, Baljit Singh. *Johan Galtung: Positive and Negative Peace*. Essay, Auckland: School of Social Science, Auckland University of Technology, 2003.

⁹ Suardi, Mohamad Hafiz. *Kebijakan Pemerintah Filipina Dibawah Presiden Benigno Aquino III Dalam Upaya Proses Perdamaian di Mindanao*. Undergraduate Thesis, Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2014.

perdamaian negatif membahas kondisi dan gejala langsung dari perang, serta efek dari penggunaan kekuatan dan senjata.¹⁰

Positive Peace atau perdamaian positif adalah perdamaian yang abadi dan berkelanjutan, yang dibangun diatas keadilan bagi semua orang. Upaya mewujudkan perdamaian positif menekankan kepada: usaha untuk membangun perdamaian melalui tatanan dunia, dengan cara mendukung hukum internasional, mematuhi perjanjian multilateral, menggunakan pengadilan internasional, dan penyelesaian sengketa tanpa menggunakan kekerasan. Usaha lainnya yaitu dengan partisipasi dalam organisasi internasional, perdagangan dan komunikasi, membangun dan kesetaraan dan keadilan sosial, keadilan ekonomi, dan juga keseimbangan ekologi.¹¹

Dalam usaha untuk mewujudkan perdamaian positif hal yang juga ditekankan adalah juga tentang aspek keamanan manusia itu sendiri. Melindungi warga negara dari adanya ancaman maupun serangan, dan memenuhi kebutuhan dasar manusia adalah cara mewujudkannya. Selain aspek keamanan manusia, untuk menapai *positive peace* diperlukan adanya usaha untuk membangun perdamaian sipil yang menyediakan sarana hukum

¹⁰ Herath, Oshadhi. "A Critical Analysis of Positive and Negative Peace." 2016.

¹¹ *Ibid.*

dan konstitusional dan juga hukum yang mengatur penyelesaian perbedaan tanpa menggunakan kekerasan.¹²

Kekerasan tidak langsung dapat mempersingkat hidup manusia, membuat ketidaksetaraan dalam hidup manusia, mengurangi kualitas hidup warga negara. Maka dari itu, kekerasan tidak langsung perlu dihapuskan untuk mencapai perdamaian positif. Usaha lain yang ditekankan adalah membangun hubungan interpersonal yang damai dengan mempraktikkan resolusi konflik dasarnya.¹³

Konsep perdamaian positif melibatkan proses penghapusan akar penyebab perang, kekerasan, dan ketidakadilan. Konsep ini juga melibatkan kesadaran untuk membangun masyarakat yang mencerminkan komitmen-komitmen dalam penghapusan akar masalah. Perdamaian positif mengasumsikan sebuah keterkaitan kepada semua aspek kehidupan.

Intervensi yang dilakukan oleh PBB pasca genosida di Rwanda melalui rezim-rezim bentukannya termasuk dalam usaha-usaha perdamaian pada kategori *Positive Peace*, dimana fokus pembahasan dalam skripsi ini adalah kerjasama antara PBB dan pemerintah Rwanda pasca terjadinya genosida tahun 1994. Intervensi yang bersifat positif juga sesuai dengan mekanisme UNDAF Rwanda pada tahun 2008-2012 yang berisi tentang

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

program-program terkait rekonstruksi di beberapa bidang seperti pemerintahan, HIV, kesehatan, pendidikan, sosial dan lingkungan. Sebelumnya terdapat UNDAF Rwanda pada tahun 2002-2006 yang juga berisi perbaikan di bidang yang sama serta fokus kepada usaha untuk mengurangi kemiskinan.

Di dalam hubungan internasional suatu rezim dibutuhkan untuk mengatur interaksi antar aktor yang terlibat. Suatu rezim dapat menjadi solusi untuk menyelesaikan suatu masalah atau konflik yang terjadi di suatu negara, antar negara, maupun tingkat regional. Rezim *United Nations Development Assistance Framework* (UNDAF) Rwanda 2008-2012 merupakan salah satu contoh rezim yang berupa prinsip, norma dan juga mekanisme yang dapat membantu Rwanda dalam melakukan mengatasi masalah *human security* maupun perbaikan di berbagai bidang pasca genosida yang terjadi tahun 1994.

D. Hipotesa

Kesimpulan sementara mengenai efektivitas rezim *United Nations Development Assistance Framework* 2008-2012 dalam mengatasi masalah *human security* di Rwanda adalah :

Efektivitas rezim *United Nations Development Assistance Framework* 2008-2012 dalam mengatasi masalah *human security* di Rwanda berupa :

1. Meningkatnya indeks *human security*.
2. Terciptanya *positivis peace* yang ditandai dengan berakhirnya konflik dan terciptanya integrasi masyarakat Rwanda.

E. Metode Penelitian

Metode yang digunakan untuk menyusun artikel penelitian ini adalah metode kualitatif yang bersifat deskriptif yaitu menggambarkan hal-hal yang berhubungan masalah yang akan dikaji dan dianalisis. Adapun sumber dari penelitian ini adalah data-data yang bersifat sekunder. Data-data sekunder adalah data yang diperoleh dari tulisan-tulisan yang telah dipublikasikan.

Data sekunder pada penelitian ini diperoleh melalui tulisan-tulisan yang dicetak seperti buku, jurnal ilmiah, laporan penelitian, koran, dan lain-lain, maupun tulisan-tulisan yang dipublikasikan secara online. Sumber yang diperoleh secara online merupakan sumber yang diambil dari *websites* resmi yang berkaitan dengan aktor-aktor yang dibahas pada penelitian ini, ataupun *websites* yang sesuai dan terpercaya. Data-data yang diperoleh dikaji dan saling dikaitkan untuk menjelaskan hal-hal yang berhubungan dengan efektivitas rezim *United Nations Development Assistance Framework* (UNDAF) 2008-2012 dalam mengatasi masalah *human security* di Rwanda.

F. Tujuan Penelitian

Penulisan skripsi ini dilakukan untuk mengkaji serta dan menganalisis efektivitas rezim *United Nations Development Assistance Framework* (UNDAF) 2008-2012 dalam mengatasi masalah *human security* di Rwanda. Genosida di Rwanda pada tahun 1994 merupakan salah satu konflik yang sangat serius di dalam sejarah fenomena hubungan internasional yang sebenarnya sangat menarik untuk dikaji, sehingga penulisan skripsi ini juga bertujuan untuk menambah pengetahuan dan wawasan mahasiswa, khususnya mahasiswa hubungan internasional.

G. Jangkauan Penelitian

Genosida di Rwanda telah berlalu selama hampir 23 tahun. PBB sebagai organisasi internasional yang paling berpengaruh di dalam hubungan internasional telah mengeluarkan berbagai kebijakan dan mekanisme yang berbentuk sebuah rezim. Untuk membatasi permasalahan agar tidak menyimpang terlalu jauh, batasan dari tulisan ini adalah analisis rezim *United Nations Development Assistance Framework* UNDAF Rwanda yang berlaku sejak 2008 dan berakhir pada 2012.

H. Sistematika Penulisan

Dalam proses penulisan dan penyusunan skripsi ini, terdapat lima bab utama yang berisi bahasan-bahasan yang sesuai dengan topik yang telah diambil. Kelima bab tersebut kemudian dibagi kedalam sub-bab yang berisi detail atau rincian bahasan dari bab utama. Bahasan dari bab-bab di dalam

skripsi ini saling berkaitan satu sama lain. Disamping korelasi antar bab, skripsi ini juga disusun secara sistematis agar pembaca dapat memahami keseluruhan isi dari skripsi ini. Berikut adalah pembagian bahasan dari kelima bab yang ada didalam skripsi ini :

- Bab I

- Pendahuluan yang berisi Latar Belakang, Rumusan Masalah, Kerangka Pemikiran, Hipotesa, Metode Penelitian, Tujuan Penelitian, Jangkauan Penelitian, dan Sistematika Penulisan

- Bab II

- Membahas tentang berbagai intervensi PBB dalam aspek *human security* pasca genosida di Rwanda tahun 1994 dan rezim UNDAF 2008-2012.

- Bab III

- Membahas tentang masalah *human security* di Rwanda yang masih menjadi tantangan, sejak genosida berakhir sampai saat ini.

- Bab IV

- Membahas efektivitas rezim *United Nations Development Assistance Framework* (UNDAF) 2008-2012 dalam mengatasi masalah *human security* di Rwanda

- Bab V

- Kesimpulan.