

BAB II

INTERVENSI PBB DI RWANDA DAN REZIM *UNITED NATIONS DEVELOPMENT ASSISTANCE FRAMEWORK* (UNDAF) RWANDA 2008-2012

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti dari kata “intervensi” adalah campur tangan dalam perselisihan antara dua pihak (orang, golongan, negara, dan sebagainya). Intervensi kemanusiaan adalah upaya untuk mencegah atau menghentikan pelanggaran hak asasi manusia yang berat dengan kekuatan-kekuatan tertentu, baik melalui cara-cara diplomatik ataupun militer di suatu negara, dan juga baik dengan atau tanpa persetujuan negara tersebut, misalnya ketika yang dihadapi suatu negara adalah konflik internal.

Intervensi PBB dalam pembahasan bab II skripsi ini adalah intervensi yang dilakukan PBB pasca genosida. Intervensi PBB ini bertujuan untuk membantu pemerintah Rwanda untuk menyelesaikan konflik di Rwanda yang sudah berakar sejak sebelum Rwanda merdeka. Intervensi PBB juga terus dilanjutkan, dimana pasca terjadinya konflik, akan terdapat kerugian serta masalah-masalah di semua aspek harus segera diatasi. Dampak dari genosida sampai saat ini masih menjadi masalah dan tantangan bagi pemerintah dan rakyat Rwanda. Untuk mengatasi masalah tersebut dengan kondisi negara yang hancur, tentunya sebuah negara membutuhkan bantuan, negara tersebut

tidak dapat berjalan sendiri, walaupun negara tersebut mungkin sudah memiliki program dan rencana sendiri.

PBB tidak hanya fokus pada penyelesaian konflik, tetapi juga fokus terhadap pemulihan di berbagai aspek pasca genosida. Pada saat awal berakhirnya konflik, PBB fokus kepada proses resolusi konflik serta rekonsiliasi. Usaha PBB tersebut adalah dengan membentuk sebuah pengadilan khusus untuk membantu menyelesaikan kasus hukum para pelaku kejahatan. Bantuan-bantuan PBB yang disalurkan melalui masing-masing agen-agensinya, kemudian disatukan dalam suatu rancangan kerja. Rancangan kerja tersebut berlaku dalam rentang tahun tertentu. Setelah masa tersebut berakhir PBB akan melakukan evaluasi, dan kemudian kembali membentuk rancangan kerja yang baru.

Dalam memberikan bantuan kepada Rwanda pasca konflik, PBB terus melakukan pengawasan terhadap implementasi bantuan. PBB juga menjadi sarana kerjasama antara Rwanda dan pihak lainnya dalam hal pemberian bantuan pasca genosida. Melalui program-program yang dibentuk oleh PBB dan pemerintah Rwanda, pihak lain seperti NGO dan pendonor memiliki akses untuk turut serta membantu Rwanda. Berikut intervensi PBB di Rwanda pasca terjadinya genosida sampai pada tahun 2012:

**A. *United Nations Human Rights Field Operation in Rwanda*
(UNHRCFOR)**

United Nations Human Rights Field Operation in Rwanda (UNHRCFOR) adalah salah satu proyek bantuan PBB di Rwanda yang bekerja untuk melakukan pemantauan terhadap hak asasi manusia. Diluncurkan pada tahun 1994, UNHRCFOR juga mengawasi dan membuat laporan reguler terhadap situasi hak asasi manusia di Rwanda. Peran dari UNHRCFOR dianggap sebagai bantuan PBB yang sangat signifikan pasca genosida dalam melakukan rehabilitasi sistem keadilan di Rwanda.¹⁴

Selain melakukan pengawasan, UNHRCFOR juga mengumpulkan informasi dan bukti-bukti terkait genosida. Informasi yang didapatkan dan dikumpulkan oleh UNHRCFOR kemudian akan diteruskan kepada *High Commissioner for Human Rights* yaitu bagian dari Sekretariat PBB yang berfungsi untuk mempromosikan dan melindungi hak asasi manusia di seluruh dunia. UNHRCFOR juga bekerjasama dengan *International Criminal Tribunal for Rwanda* (ICTR) dalam melakukan investigasi kasus genosida. Data hasil

¹⁴ Kimonyo, Jean P, dan Noel Twagiramungu. *Supporting the Post Genocide in Rwanda* . The Hague: Netherlands Institute of International Relations , 2004.

investigasi yang dikumpulkan oleh UNHRFOR tentunya sangat berguna bagi ICTR yang pada saat itu sudah mulai bekerja untuk mengadili para pelaku genosida dan kejahatan internasional.¹⁵

Dalam mempromosikan hak asasi manusia di Rwanda, UNHRFOR mengadakan pelatihan dan seminar di seluruh Rwanda. Sebuah seminar pelatihan diadakan di sekolah-sekolah dan untuk anggota militer Rwanda. Semua lapisan masyarakat perlu mengerti tentang hak asasi manusia agar apa yang telah terjadi Rwanda, yaitu genosida dan pelanggaran hukum internasional tidak terulang lagi. Promosi HAM ini juga dapat membantu proses *peace-building* dan proses reintegrasi di Rwanda berjalan dengan cepat. Proses promosi ini tentunya dilakukan dengan bekerjasama dengan pemerintah.¹⁶

Promosi HAM tidak selalu disampaikan melalui seminar ataupun pelatihan. UNHRFOR melakukan pendekatan melalui cara-cara informal untuk menyampaikan maksudnya. Bersama dengan beberapa *Rwandan Non Governmental Organizations* atau biasa dikenal dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Rwanda, UNHRFOR menggelar pertunjukan teater, musik, dan kompetisi

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

membuat poster, serta membuat klub hak asasi manusia untuk mempromosikan HAM.¹⁷

Banyak pejabat pemerintah dan juga masyarakat yang mendukung kinerja dari UNHRCFOR, tetapi ada beberapa pihak yang juga tidak sepenuhnya menyukai keberadaan UNHRCFOR di Rwanda. Menurut Anastase Gasana yang menjabat sebagai menteri luar negeri Rwanda pada saat itu, Rwanda sudah tidak membutuhkan *investigator* lagi, juga tidak membutuhkan penasehat ataupun tenaga pendidik untuk menasehati pemerintah Rwanda dalam mempromosikan HAM. Menurutnya, pemerintah Rwanda juga mampu untuk melakukan edukasi terhadap rakyatnya dalam menghormati HAM itu sendiri.¹⁸

Tidak hanya di Kigali, UNHRCFOR juga memiliki 10 kantor lain untuk 12 prefektur di Rwanda. Kesepuluh kantor lainnya tersebut berada di prefektur : Butare, Cyangugu, Gisenyi, Byumba, Gikongoro, Gitarama, Kigali Rural, Kibungo, Ruhengeri, dan Kibungo. Pasca terbunuhnya lima stafnya di prefektur Cyangugu pada 4 Februari 1997, para pengamat HAM yang berada di seluruh prefektur dipanggil kembali ke Kigali, dan seluruh kantor regional ditutup. Segera setelah kejadian tersebut, UNHRCFOR melanjutkan misinya di Rwanda dengan lebih memperhatikan tingkat keamanan.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

Pada tahun 1998, UNHRFOR resmi ditutup karena Pemerintah Rwanda sudah tidak bisa mentoleransi pengawasan yang dilakukan oleh UNHRFOR. Pemerintah Rwanda melakukan penutupan pada bulan Mei. Melalui lobi dai Dewan Keamanan PBB, penutupan tersebut dapat ditunda sampai bulan Juli 1998. Pihak lain yang mendukung UNHRFOR untuk dapat menjalankan misinya di Rwanda diantaranya *Human Right Watch (HRW)*, *Amnesti International*, dan FIDH.¹⁹

B. *International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)*

Langkah yang diambil PBB dalam menyelesaikan masalah di Rwanda pasca terjadinya genosida salah satunya adalah melalui *International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)*. Pada November 1994, Dewan Keamanan PBB membentuk ICTR untuk menyelesaikan kasus pelaku genosida tingkat tinggi. Pembentukan ICTR juga merupakan salah satu langkah untuk mengadili orang-orang yang bertanggung jawab atas genosida dan pelanggaran yang serius terhadap hukum humaniter internasional yang dilakukan baik di

¹⁹ *Ibid.*

kawasan Rwanda ataupun negara tetangga yang terhitung sejak tanggal 1 Januari 1994 sampai dengan 31 Desember 1994.²⁰

Kantor dari ICTR terletak di Kigali, Rwanda, sementara pengadilannya berada di Arusha, Tanzania. Pengadilan tingkat banding untuk kasus yang ditangani ICTR terletak di Den Haag, Belanda. ICTR memiliki staf profesional yang berasal lebih dari ratusan negara, dan lebih dari ribuan karyawan magang bekerja di pengadilan internasional kriminal ini. Ribuan karyawan dari Afrika terlibat dalam proyek ini, yang juga dikenal sebagai sebuah peradilan internasional selama tujuh belas tahun terakhir. Para staf dari Afrika beserta keluarga, dan komunitasnya telah bergabung dengan sistem ICTR, pekerjaan dan orientasi hak asasi manusianya.²¹

Sesuai dengan Resolusi 955 Dewan Keamanan PBB tahun 1994, ICTR dibentuk dengan tujuan untuk membantu proses rekonsiliasi nasional dan *peace-keeping* di wilayah Rwanda.²² Proses rekonsiliasi pasca terjadinya konflik, terlebih dalam kasus genosida membutuhkan waktu yang sangat lama, dan juga biaya yang tidak sedikit. Dalam

²⁰ United Nation Mechanism for International Criminal Tribunal . International Criminal Tribunal for Rwanda. n.d. <http://unictr.unmict.org/en/tribunal> (accessed April 2017, 24).

²¹ Kimonyo, Jean P, dan Noel Twagiramungu. *Supporting the Post Genocide in Rwanda* . The Hague: Netherlands Institute of International Relations , 2004.

²² United Nation Mechanism for International Criminal Tribunal . International Criminal Tribunal for Rwanda. n.d. <http://unictr.unmict.org/en/tribunal> (accessed April 2017, 24).

melakukan misinya, ICTR menerima bantuan yang sangat banyak. Selama 2002-2003, Majelis Umum PBB mengalokasikan dana sebesar US\$ 177,739,400 dan 887 jabatan kepada ICTR. Beberapa negara lain juga memberikan bantuan finansial yang signifikan, terutama Belanda, Swiss, Amerika Serikat, Inggris, Kanada, Belgia.

Sampai pada November 2014, ICTR telah mengajukan dakwaan terhadap 93 individu yang dianggap bertanggung jawab atas pelanggaran yang serius terhadap hukum humaniter internasional di Rwanda tahun 1994. Orang-orang yang didakwa melanggar hukum tersebut diantaranya tentara berpangkat tinggi, pejabat pemerintah, politisi, pebisnis, pemuka agama, dan juga pemimpin media-media yang ada di Rwanda. Beberapa dari mereka, terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam genosida tahun 1994. Ada yang mengetahui bahwa terdapat pembantaian massal pada saat itu, tetapi mereka seolah menutup mata, dan tidak berusaha untuk menghentikannya.²³

²³ *Ibid.*

C. United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) Rwanda 2002-2006

Pada tahun 1997, Sekretaris Jendral PBB mengusulkan sebuah rangkaian reformasi yang meliputi banyak bidang, yang menyentuh seluruh area dari sistem kerja PBB. Untuk memperbaiki keefektifan bantuan dan rasionalisasi operasional oleh PBB untuk menghadapi berkurangnya sumber daya, PBB selalu memperbaharui program bantuannya. Untuk mengimplementasikan maksud dari PBB ini, Sekretaris Jendral PBB mengusulkan sejumlah inisiatif, salah satunya adalah *United Nations Development Assistance Framework* (UNDAF), kerangka program perencanaan umum untuk seluruh agen PBB yang beroperasi pada level negara.²⁴

UNDAF diuraikan pada setiap level dari bidang agen PBB, dan dikonsultasikan dengan pemerintah suatu negara, dan aktor-aktor lain yang juga ikut terlibat dalam program pembangunan atau *development*. UNDAF berusaha untuk menetapkan bidang yang spesifik dimana sistem PBB dapat membuat strategi yang berbeda dan signifikan, untuk negara yang bersangkutan. UNDAF menetapkan

²⁴ UN Rwanda. *United Nations Development Assistance Framework Rwanda (2002-2006)*. Kigali: United Nations, 2001.

sejumlah tema dan tujuan program yang sama untuk sistem kerjasama PBB dalam waktu yang telah ditentukan.²⁵

Walaupun UNDAF menggambarkan program perencanaan yang sama di tingkat negara, UNDAF tidak menggantikan program dari masing-masing agen PBB. Peran UNDAF bagi agen PBB lainnya adalah sebagai kerangka yang menggabung dan mengembangkan masing-masing program tersebut. UNDAF lebih memperjelas fokus dari bantuan PBB lainnya. Dalam merealisasikan misinya, UNDAF juga meningkatkan kerjasama dengan pemerintah, dan aktor-aktor pembangunan lainnya.²⁶

Di Rwanda, tim negara PBB dibentuk oleh semua kepala organisasi PBB disana, yang merepresentasikan perpaduan dari prinsip kemanusiaan dan pembangunan. Campuran dari beberapa agen PBB ini merefleksikan Rwanda saat ini, sebagai negara yang berada dalam keadaan darurat yang kompleks, dan masih dalam masa pemulihan pasca perang yang terjadi pada tahun 1990-1994 dan juga genosida.²⁷ Terdapat tiga spesialisasi dari tim negara PBB di Rwanda, berikut adalah pembagiannya;

²⁵ *ibid.*

²⁶ *ibid.*

²⁷ *ibid.*

a. Bidang Pembangunan

(Agen PBB yang bekerja di Rwanda selama UNDAF Rwanda 2002-2006)²⁸

Agen PBB	Fungsi
UNDP (<i>United Nations Development Programme</i>)	Melingkupi bidang pemerintahan dan pembangunan berkelanjutan
UNESCO (<i>United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization</i>)	Melingkupi bidang pendidikan, budaya, dan perdamaian.
UNFPA (<i>United Nations Population Fund</i>)	Melingkupi hal-hal yang berkaitan dengan populasi, dan kesehatan reproduksi.
UNICEF (<i>United Nations Children's Fund</i>)	Melingkupi : hak asai anak dan perempuan, perlindungan terhadap anak, pendidikan non formal, kesehatan ibu dan bayi serta HIV/AIDS

²⁸ *Ibid.*

b. Agen Spesialis

(Agen PBB yang bekerja di Rwanda selama UNDAF Rwanda 2002-2006)²⁹

Agen PBB	Fungsi
FAO (<i>Food Agricultural Organization</i>)	Keamanan Pangan, pertanian, dan pembangunan.
WHO (<i>World Health Organization</i>)	Kebijakan mengenai kesehatan, akses, dan kualitas.

c. Lainnya

(Agen PBB yang bekerja di Rwanda selama UNDAF Rwanda 2002-2006)³⁰

Agen PBB	Fungsi
UNHCR (<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>)	Perlindungan terhadap pengungsi.
UNAIDS (<i>United Nations Programme on HIV/AIDS</i>)	Melingkupi bidang pendidikan, budaya, dan perdamaian.
UNIFEM (<i>United Nations Development Fund for Women</i>)	Kesetaraan Gender
World Bank	Pemulihan ekonomi dan reformasi struktural.
UNECA (<i>United Nations Economic Commission for Afrika</i>)	Kerjasama ekonomi regional (Afrika Timur)

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

Semua strategi yang terdapat dalam UNDAF 2002-2006 di Rwanda merefleksikan tantangan pembangunan yang dimiliki oleh Rwanda yaitu “mengurangi kemiskinan dan membangun perdamaian atau *peace building*”. UNDAF mempunyai lima tema yang saling menguatkan dan tiga tema lintas sektor yaitu Hak Asasi Manusia, gender, serta teknologi dan informasi. Kelima tema yang saling menguatkan tersebut adalah :

- a. Keadilan dan Pemerintahan.
- b. HIV/AIDS dan kesehatan reproduksi.
- c. Meningkatkan kapasitas produktif kaum miskin.
- d. Integrasi regional.
- e. Isu transnasional yang berkaitan dengan transmigrasi, demobilisasi, dan proses reintegrasi.

D. *United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) Rwanda 2008-2012*

Tujuan dan program dari *United Nations Development Assistance Framework* sejalan dengan Deklarasi Millenium dan *Millenium Development Goals (MDGs)*, UNDAF 2008-2012 membantu Rwanda dalam mencapai target-target dari masing-masing bidang MDGs. Ada lima sektor yang menjadi prioritas utama UNDAF Rwanda 2008-2012, kelima sektor tersebut adalah;

- Pemerintahan
- Kesehatan, Populasi, HIV, dan Pangan.
- Pendidikan
- Lingkungan
- Petumbuhan berkelanjutan dan perlindungan sosial.³¹

UNDAF Rwanda 2008-2012 akan memberikan kerangka kerja untuk berkoordinasi dengan sistem PBB dalam menangani beberapa tantangan pada pembangunan yang spesifik. UNDAF 2008-2012 juga akan melakukan pemograman umum di sektor tertentu dan menekankan dukungan untuk kelompok rentan di Rwanda.³² Adapun beberapa poin yang merupakan janji dari *United Nations Representative and Staff* dalam kerjasama dengan Rwanda adalah ³³:

- Mendukung tujuan nasional Rwanda untuk mencapai pembangunan dan pengembangan ekonomi dan sosial, yang adil dan berkelanjutan, melalui pembangunan yang berpusat pada rakyat.

³¹ *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)*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

- Mendukung prioritas nasional dan program dari Rwanda. Memberikan bantuan pada area yang diidentifikasi oleh kepentingan nasional.
- Memformulasikan atau merumuskan bantuan pembangunan dan kemanusiaan untuk mempercepat ketahanan. Membangun kapasitas yang efektif, dan membantu Rwanda dalam menciptakan sektor pemerintahan dan manajemen ekonomi yang baik.

United Nations Representative and Staff berkomitmen untuk mencapai tujuannya melalui pembuatan kebijakan yang sesuai dan bertanggung jawab, pemograman strategis dan kolaboratif, advokasi untuk perdamaian, dan proses dan kemajuan rekonsiliasi di Rwanda. PBB akan menjadi mitra yang aktif bersama dengan rakyat dan pemerintah Rwanda.³⁴ Selain untuk mencapai tujuan-tujuan dari MDGs, UNDAF 2008-2012 juga masih memprioritaskan upaya-upaya untuk mengatasi masalah-masalah yang timbul pasca genosida. Sampai saat ini, masalah tersebut masih ada dan perlu untuk dituntaskan sesuai dengan target-target yang telah ditetapkan.³⁵

Rezim UNDAF 2008-2012 adalah suatu rezim kumpulan dari agen-agen PBB lainnya yang bekerja pada masing-masing bidangnya. Pada aspek *human security* bagian kesehatan, agen PBB yang membantu adalah WHO, agen lainnya yang dapat membantu adalah UNAIDS. Agen lain yang dasarnya

³⁴ *Ibid*

³⁵ *Ibid*

bukan dibidang kesehatan juga dapat berkecimpung di bidang kesehatan, misalnya UNICEF dapat memberikan bantuan di bidang kesehatan, jika masalah tersebut ada kaitannya dengan anak-anak. Agen-agen PBB yang mempunyai tugas masing-masing di Rwanda, kemudian tergabung dalam satu *framework* UNDAF 2008-2012, sehingga agen-agen PBB tersebut bekerja dalam satu tujuan, prinsip, dan misi dari UNDAF 2008-2012

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, dalam merancang UNDAF 2008-2012, target dari masing-masing *framework* disesuaikan dengan tujuan nasional Rwanda. Selain MDGs, target dari UNDAF 2008-2012 juga disesuaikan dengan target-target nasional lainnya seperti, target pemerintah yaitu *Vision 2020* yang merupakan rencana jangka panjang pembangunan di Rwanda dan *Economic Development and Poverty Reduction* (EDPRS) yang diperbarui dalam rentang waktu tertentu. Target dan rencana pada masing-masing sektor yang menjadi prioritas UNDAF 2008-2012 juga disesuaikan dengan target Rwanda di setiap sektor.³⁶

Dalam mengatasi masalah *human security* di Rwanda, rezim UNDAF 2008-2012 mengimplementasikan *framework* yang ada melalui beberapa cara. Rezim UNDAF 2008-2012 melalui agen-agen PBB yang tergabung di dalamnya memberikan bantuan yang bersifat fisik maupun non fisik. Bantuan seperti pembangunan sekolah, sistem sanitasi, infrastruktur, rumah sakit, universitas, pusat pelatihan, dan fasilitas umum lainnya, adalah bantuan yang

³⁶ *Ibid.*

bersifat fisik. Bantuan-bantuan tersebut adalah salah satu cara UNDAF 2008-2012 dalam mengatasi masalah *human security* di Rwanda yang masih ada sejak genosida berakhir. Bantuan fisik lainnya adalah pemberian bahan makanan untuk tempat-tempat penampungan para pengungsi.

Upaya rezim UNDAF 2008-2012 dalam mengatasi masalah *human security* yang berbentuk non fisik contohnya adalah dengan bersama-sama dengan pemerintah untuk membuat atau membentuk kebijakan yang lebih baik pada masing-masing sektor.³⁷ Selain membantu pemerintah dalam hal tersebut, UNDAF 2008-2012 juga membantu pemerintah Rwanda untuk mengembangkan sektor pemerintahan seperti dengan membuat instansi baru dalam pemerintah seperti dewan atau kementerian agar masing-masing instansi dapat bekerja dengan maksimal. Instansi dan kapasitas hukum juga menjadi salah satu sektor yang menjadi perhatian Rwanda untuk mendukung proses rekonsiliasi yang masih berjalan, dan mencegah konflik kembali terjadi.

³⁷ *Ibid*