

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Uni Afrika adalah sebuah organisasi internasional antar negara di Afrika yang beranggotakan 54 negara. Organisasi ini didirikan pada tanggal 9 Juli 2002 di Addis Ababa yang sekaligus menjadi markas besar Uni Afrika. Sebelumnya bernama Organisasi Kesatuan Afrika dan hingga saat ini, Uni Afrika secara rutin menggelar agenda pertemuan tahunan yang dinamakan Majelis Uni Afrika guna membahas berbagai macam kebijakan untuk negara-negara Afrika (*African Union, 2016*). Dalam menjalankan berbagai program kerjanya, Uni Afrika memiliki sebuah sistem kerangka kerja yang dinamakan *constitutive act*. Segala sesuatu yang berkaitan dengan visi, misi dan pengambilan keputusan Uni Afrika tertuang di dalam *constitutive act* tersebut.

Dalam *constitutive act* yang disusun oleh Uni Afrika menyebutkan bahwa dalam kondisi konflik tertentu, mengharuskan Uni Afrika untuk ikut melibatkan diri dalam penanganan konflik tersebut. Situasi tersebut adalah apabila konflik yang terjadi berupa genosida, kejahatan perang dan kejahatan terhadap kemanusiaan (*Rodt, 2011*). Sehingga apabila ada negara anggota yang mengalami konflik dan tidak memenuhi situasi dan kondisi yang sesuai dengan *constitutive act* Uni Afrika, maka Uni Afrika tidak dapat secara bebas untuk ikut terlibat langsung dalam penanganan konfliknya. Dalam menghadapi masalah-masalah di Afrika, Uni Afrika

menggunakan tiga cara pendekatan yaitu negosiasi, pengantaraan dan perantaraan (*Oguonu, 2014*).

Dalam mengatur kebijakan yang tertuang dalam *constitutive act*, Uni Afrika memiliki sebuah badan yang dinamakan *Peace and Security Council* (PSC). Badan ini yang kemudian melaksanakan tugas Uni Afrika secara nyata dalam penanganan konflik di Afrika. *Peace and Security Council* memiliki 15 anggota utama diantaranya adalah *African Standby Force* (ASF), *Panel of The Wise* dan lainnya. Sistem ini merupakan bentuk pendekatan menyeluruh dari Uni Afrika kedalam konflik-konflik yang terjadi (*Ezeibe, 2014*). Melalui *Peace and Security Council*, Uni Afrika bisa memutuskan tindakan apa yang harus dilakukan apabila ikut terlibat dalam penanganan konflik negara-negara anggota. Pendekatan yang dilakukan juga akan berbeda satu dengan lainnya sesuai dengan konflik apa yang dihadapi. Untuk mencapai tujuan Uni Afrika, *Peace and Security Council* kemudian diberikan beberapa wewenang, mulai dari membantu dalam bantuan kemanusiaan hingga intervensi militer (*Williams, 2011, hal. 6-8*).

Dalam pelaksanaannya, Uni Afrika juga bersikap selektif dalam memberikan bantuan pada negara anggota. Kericuhan yang terjadi di Angola pada tahun 1980 menjadi salah satu buktinya. Uni Afrika melihat konflik yang melibatkan *South West Africa People's Organization* (SWAPO) dan pemerintah Angola belum memenuhi ketentuan-ketentuan yang tertulis pada *constitutive act* sehingga Uni Afrika belum bisa ikut terlibat dalam penanganan konflik Angola yang kemudian berakhir dengan gencatan senjata antara kedua belah pihak di tahun 1989 (*Government of Angola; UNITA, 2002*). Sementara di tahun 2016, terjadi konflik yang melibatkan pemerintah Burundi, yaitu Pierre Nkurunziza, dengan

rakyat Burundi. Konflik yang dipicu oleh pencalonan presiden untuk ketiga kalinya oleh Nkurunziza dianggap telah melanggar konstitusi yang telah ditetapkan di Burundi. Jumlah korban akibat demonstrasi yang terjadi di tahun 2015 berjumlah 300 jiwa dan lebih dari 200.000 warga Burundi mengungsi ke negara tetangga seperti Rwanda dan Republik Demokratik Kongo (*United Nations High Commissioner for Refugees, 2015*).

Uni Afrika sebagai organisasi yang salah satu negara anggotanya adalah Burundi, menganggap penting untuk mengambil tindakan atas konflik yang terjadi karena salah satu tujuan Uni Afrika adalah untuk mempererat persatuan dan kesatuan antar negara dan penduduk di Afrika. Konflik yang terjadi di Burundi jelas menjadi salah satu hambatan atas tercapainya tujuan organisasi internasional ini. Konflik ini tidak hanya menelan korban jiwa yang cukup banyak tetapi juga mengakibatkan banyaknya warga Burundi yang mengungsi ke negara tetangga. Hal ini dapat mengganggu stabilitas ekonomi dan keamanan khususnya di Afrika. Komisi Perdamaian dan Keamanan Uni Afrika telah mendiskusikan isu yang terjadi di Burundi yaitu tentang aspek komunikasi antara pemerintah Burundi dengan rakyat yang diadakan rutin setiap bulannya hingga saat skripsi ini ditulis.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka yang menjadi pokok permasalahannya adalah

“Mengapa Uni Afrika melakukan intervensi kemanusiaan terhadap penanganan konflik di Burundi tahun 2015-2016?”

C. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan rumusan masalah tersebut maka untuk menganalisa mengapa Uni Afrika bersikeras untuk ikut memberikan bantuan dalam penanganan konflik yang ada di Burundi tahun 2015 hingga 2016, maka penulis menggunakan sebuah konsep yaitu:

1. Konsep Kerjasama Keamanan Regional

Di dalam dunia politik, kata “wilayah” seringkali dijumpai dan didengar namun masih memiliki arti yang samar. Wilayah sering digambarkan sebagai sesuatu yang berhubungan dengan benua-benua yang ada di dunia seperti Asia, Amerika, Eropa, Afrika dan lingkungan sekitarnya seperti lautan seringkali dianggap juga sebagai bagian dari wilayah. Namun dengan menggambarkan wilayah secara letak geografis, menurut dunia politik dirasa kurang tepat. Wilayah merupakan gagasan politik dan pikiran yang dibentuk oleh konsep-konsep sejarah dan budaya terdahulu (*Bailes & Cottey, 2005, hal. 198-199*). Integrasi Eropa pada tahun 1950 merupakan salah satu contoh bagaimana ‘wilayah’ dapat dibuat. Motif yang serupa juga terlihat dari definisi keamanan dan perilaku negara-negara dengan keamanan yang berbeda. Penjelasan fenomena ini yang kemudian akan menjelaskan mengenai hubungan antara keamanan dengan wilayah regional di dunia politik.

Teori kerjasama keamanan regional memiliki empat model agar dapat dipahami secara pasti. Keempatnya memiliki hubungan yang cukup relevan dengan praktek politik di masa ini. Empat model tersebut antara lain adalah *alliance, collective security, security regimes* dan *security communities*.

Model pertama yakni *alliance* adalah bentuk kerjasama internasional yang dirancang sebagai bentuk pertahanan dan menyerang. Aliansi biasanya dibuat untuk melawan berbagai ancaman internal maupun eksternal. Dibentuknya aliansi akan menekan kemungkinan adanya konflik antar anggota yang beraliansi, karena dengan aliansi dapat mendorong kesadaran untuk saling menghindari sengketa dan lebih memilih untuk melakukan kerjasama lainnya di bidang non-militer. Salah satu contoh dari aliansi adalah *North Atlantic Treaty Organization (NATO)* (Bailes & Cottey, 2005, hal. 199-200). NATO adalah organisasi yang memiliki fokus dalam bidang keamanan. Organisasi ini terdiri dari aliansi negara-negara mayoritas Eropa dan dirancang sebagai bentuk pertahanan bagi mereka.

Model selanjutnya bernama *collective security* yang diadopsi oleh pembentukan Perserikatan Bangsa Bangsa (*United Nations*). Model ini bertujuan untuk mencegah konflik dengan cara merespon segala bentuk ancaman demi melindungi perdamaian antar anggotanya. Untuk membuat segala proses keamanan ini berjalan lancar, maka sistem yang dibuat harus meliputi seluruh negara anggota (*Regional Security Cooperation in The Early 21st Century, hal. 200*).

Bentuk ketiga dari kerjasama keamanan regional adalah *security regime*. Pada dasarnya, model ini merupakan bentuk peraturan dari perdagangan dan transportasi. Model ini menonjolkan aspek menghargai batas-batas internasional dan tidak menggunakan kekerasan dalam prakteknya. Bahkan penggunaan senjata dan jenis-jenisnya juga diatur secara ketat apabila mengharuskan untuk menggunakan senjata militer dalam menangani konflik.

Salah satu contoh dari *security regime* adalah *Organization for Security and Co-Operation in Europe (OSCE)* (*Regional Security Cooperation in The Early 21st Century, 2005, hal. 200-201*).

Bentuk terakhir dari kerjasama keamanan regional adalah *security community*. Model ini pertama kali muncul dari sebuah konsep yang digagas oleh Karl Deutsch pada akhir tahun 1950. Pada dasarnya konsep dari *security community* adalah tentang jaminan negara anggota dari suatu komunitas tidak akan saling serang satu sama lain, namun akan segera menyelesaikan sengketa mereka. Model ini lebih unggul, stabil dan komprehensif dibanding dengan ketiga model sebelumnya (*Bailes & Cottey, 2005, hal. 201*). Salah satu organisasi internasional yang mengadaptasi model *security community* adalah *Southeast Asia Treaty Organisation (SEATO)*. Organisasi ini beranggotakan negara-negara Asia Tenggara dan didirikan dengan jaminan bahwa mereka akan memprioritaskan penyelesaian masalah tanpa harus saling serang.

Seiring berjalannya waktu, pola dan fungsi dari kerjasama keamanan regional mengalami perubahan. Dimulai pada tahun 1990, kerangka umum dalam memahami kerjasama keamanan regional antara lain dialog keamanan dan pengelolaan konflik, bentuk baru dari kerjasama militer, demokrasi dan hak asasi manusia, serta integrasi ekonomi dan agenda non-militer. *Pertama* adalah dialog keamanan dan pengelolaan konflik yang digunakan oleh beberapa lembaga-lembaga kerjasama keamanan regional. Bentuk dialog yang mereka gunakan terwujud dalam agenda pertemuan rutin yang diadakan oleh ketua atau presiden dan wajib dihadiri oleh seluruh anggota. Hal ini

merupakan bentuk usaha untuk membangun adanya rasa percaya dan menghindari kesalahpahaman antar negara (*Bailes & Cottey, 2005, hal. 202-206*).

Kedua adalah demokrasi dan hak asasi manusia. dua hal ini telah mendapat perhatian sebagai bagian dari agenda keamanan. Kecenderungan akan terjadinya konflik etnis dan perang tidak ditemukan di dalam demokrasi. Hal ini dikarenakan ada keterkaitan antara pemerintah, keamanan dan rakyat yang berakibat membesarnya kesadaran akan prinsip keamanan manusia. dengan adanya prinsip ini, maka segala bentuk kekerasan terhadap hak asasi manusia dianggap sebagai ancaman yang serius (*Bailes & Cottey, 2005, hal. 206*).

Ketiga adalah bentuk organisasi regional yang bermunculan didominasi oleh organisasi yang memiliki fokus di sektor ekonomi. Organisasi dengan karakter seperti ini menginginkan adanya integrasi ekonomi antar negara dengan tujuan menekan adanya konflik militer dan politik. Oleh karena itu organisasi regional dengan kerjasama dan integrasi ekonomi dianggap memiliki peran yang cukup penting (*Regional Security Cooperation in The Early 21st Century, 2005, hal. 211-213*).

Keempat adalah kerjasama militer berdasarkan wilayah. Kerjasama ini pada dasarnya didorong dan diarahkan terhadap segala ancaman eksternal. Kerjasama ini dibentuk untuk menahan segala upaya konfrontasi melalui sistem atau perjanjian militer. Bidang ini cenderung menggabungkan mayoritas negara di dalam suatu wilayah untuk saling bekerjasama. Selain itu, kerjasama ini menekankan diskusi yang aktif dan cenderung fleksibel

dalam menghadapi tantangan-tantangan baru. Contohnya adalah pembentukan kembali pasukan perdamaian di beberapa organisasi (*Bailes & Cottey, hal. 204-206*).

a. Aplikasi teori

Uni Afrika merupakan salah satu dari organisasi internasional yang memiliki fokus terutama di bidang keamanan regional. Sebagai organisasi yang menganut model *collective security*, Uni Afrika bertujuan untuk mencegah segala ancaman baik internal maupun eksternal dengan pendekatan diplomatis. Metode yang dilakukan oleh Uni Afrika adalah melalui dialog keamanan yakni mengadakan pertemuan rutin di semua organ Uni Afrika dengan negara anggota. Selain itu Uni Afrika juga memiliki organ khusus yang bernama Dewan Perdamaian dan Keamanan (PSC) sebagai bentuk kerjasama antar negara dalam bidang militer berdasarkan wilayah Afrika.

2. Konsep Human Security

Pada tahun 1990, muncul sebuah konsep yang dilatarbelakangi oleh berbagai isu-isu politik yang kala itu sedang berkembang. Konsep ini muncul ketika banyaknya kejahatan politik dan keamanan bermunculan di berbagai negara sejak berakhirnya perang dingin. Konsep Human Security atau biasa disebut sebagai konsep Keamanan Manusia merupakan salah satu bagian dari ilmu Hubungan Internasional. Konsep ini merupakan konsep universal, konsep yang dapat mempengaruhi semua negara, baik Negara maju, berkembang, maupun miskin. Ancaman yang datang bisa bermacam-macam

seperti kemiskinan, pencemaran lingkungan, terorisme, dan lain sebagainya. Konsep ini pun dinilai memiliki komponen ketergantungan. Apabila ada Negara atau masyarakat yang sedang mengalami suatu ancaman, maka Negara-negara lain akan ikut merespon dengan berbagai macam tindakan. Beberapa ancaman dianggap sebagai wabah yang dapat mempengaruhi Negara lain apabila dibiarkan begitu saja seperti kelaparan, perdagangan narkoba, terorisme dan lain sebagainya. Konsep *Human Security* ini pun sebenarnya lebih terfokus pada keamanan masing-masing individu. Ketika masyarakat dapat hidup berdampingan dan melakukan aktivitasnya sehari-hari tanpa merasa terancam, maka itulah parameter dari terpenuhinya konsep *Human Security (United Nations, 1994)*.

Konsep ini dapat diartikan menjadi 2 jenis, yaitu sebuah keamanan dari ancaman terhadap kelaparan, penyakit, terorisme dan semacamnya lalu juga keamanan dari berbagai macam gangguan yang merugikan pola kehidupan masyarakat (*United Nations, 1994*). Dari berbagai deskripsi gangguan keamanan tersebut, kemudian UNDP membagi menjadi tujuh cabang keamanan yang meliputi ekonomi, kesehatan, lingkungan, makanan, keamanan politik, masyarakat dan individual. Konsep *Human Security* merupakan salah satu konsep penting dalam hal keamanan negara, dikarenakan banyaknya kasus-kasus ancaman terhadap stabilitas suatu negara yang dapat mengancam kelangsungan hidup masyarakatnya. Konsep ini lebih memperhatikan masyarakat dari segala ancaman baik dari dalam maupun luar negeri.

Ada beberapa perbedaan pandangan dalam memahami konsep Human Security, baik dalam arti luas maupun arti sempit. Konsep ini dalam arti sempit berarti proteksi terhadap masyarakat suatu negara dari perang dan segala bentuk kejahatan. Sementara dalam arti luas, konsep ini dipandang bahwa manusia harus terbebas dari rasa takut atas segala ancaman. Perbedaan pandangan ini memiliki garis yang sama bahwa manusia harus memiliki rasa kebebasan dari segala bentuk ancaman. Sehingga munculnya Konsep Human Security ini kemudian dianggap sebagai bentuk awal dalam kaitannya dengan salah satu prinsip yang dikenal sebagai prinsip *Responsibility to Protect (R2P)*.

Salah satu ilmuwan yang bernama Stephen D. Krasner mengatakan bahwa suatu negara yang berdaulat memiliki hak-hak dasarnya serta kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi yang melekat. Beberapa elemen yang melekat di dalam suatu negara, diantaranya adalah negara berhak untuk mengatur segala sistem apapun yang berjalan didalam negaranya untuk mengatur jalannya pemerintahan dan masyarakat (*Krasner, 2008*).

Selain hak-hak dasar negara yang berdaulat, negara juga memiliki kewajiban yang harus dipenuhi. Negara yang berdaulat wajib untuk melindungi rakyatnya dari segala bahaya baik dari dalam maupun dari luar batas wilayah negara tersebut. Ada suatu konsep yang diperkenalkan pada tahun 2001 di Kanada yang dikenal dengan nama konsep *responsibility to protect (RtoP)* mengenai kewajiban dasar negara yang berdaulat untuk melakukan proteksi terhadap bahaya dalam batas lingkup wilayahnya sendiri. Bahaya yang dimaksud di dalam konsep ini adalah segala bentuk kejahatan

perang, geonosida, pemberantasan etnis-etnis dan kejahatan terhadap kemanusiaan lainnya (*International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001*). Pengertian dari konsep RtoP ini sendiri kemudian diperjelas apabila suatu negara yang berdaulat tidak bisa melindungi negaranya dari bahaya-bahaya yang sudah dijelaskan dalam laporan ICISS, maka sudah menjadi tanggung jawab internasional untuk ikut serta dalam penanganan konflik/bahaya yang terjadi (*International Coalition For The Responsibility To Protect, hal. 5-6*).

Pada laporan yang sudah ditetapkan ICISS, ada 3 ketentuan mengenai konsep RtoP antara lain yaitu negara memiliki tanggung jawab utama untuk melindungi negaranya dari kejahatan HAM, genosida, kejahatan perang dan pemberantasan etnis, lalu komunitas internasional memiliki peran untuk mendorong dan mendampingi negara dalam melakukan tanggung jawabnya untuk melindungi negaranya sendiri, serta komunitas internasional mempunyai tanggung jawab untuk ikut serta mengambil langkah diplomatik, langkah kemanusiaan dan cara-cara damai lainnya untuk melindungi masyarakat dari kejahatan-kejahatan tersebut (*International Coalition of Responsibility to Protect, hal. 5*). Apabila negara gagal dalam melaksanakan tanggung jawabnya, maka komunitas internasional harus siap untuk mengambil langkah bersama secara cepat dan tanggap untuk melakukan suatu tindakan yang responsif.

Dalam penerapannya, konsep RtoP juga menerangkan secara spesifik mengenai prinsip-prinsip utama apabila konsep ini dijalankan pada situasi negara sedang mengalami konflik dengan jumlah korban yang banyak,

prinsip tersebut adalah prinsip untuk mempertimbangkan suatu tindakan yang dilakukan oleh komunitas internasional adalah dengan maksud yang baik, merupakan upaya akhir, dilakukan dengan cara yang tepat dan dengan harapan berhasil yang masuk akal (*International Coalition of Responsibility To Protect, hal. 6-7*). Salah satu contohnya adalah kejahatan terhadap HAM di Libya yang telah menelan ribuan korban jiwa. Bagaimana tindakan protes yang dilakukan oleh rakyat Libya untuk menggulingkan rezim Muammar Khadafi berubah menjadi perang internal dan menelan korban jiwa yang sangat banyak. Kondisi dimana Libya sudah dikatakan tidak mampu dalam menjaga populasi warganya sendiri, menuntut PBB untuk melakukan berbagai pendekatan dalam mengambil alih melindungi rakyat yang masih bertahan di Libya. Salah satu bentuk pencegahan yang dilakukan oleh PBB adalah dengan pembekuan finansial aset yang dimiliki oleh pemerintah Libya serta pelarangan penggunaan senjata kimia (*Sponeck, pp. 4-7*).

a. Aplikasi Teori

Tanggung jawab dasar untuk melindungi warganya dari kejahatan HAM tidak bisa dijalankan oleh Burundi. Burundi sudah memasuki zona alarm merah dimana populasi didalamnya harus segera bisa ditangani dalam tempo yang cepat dan tanggap oleh dunia internasional. Sebagai badan yang menaungi keamanan negara-negara di Afrika, maka Uni Afrika berkewajiban untuk ikut serta membantu Burundi dalam menangani konflik yang terjadi dengan pendekatan diplomatis dan cara-cara damai lainnya sesuai dengan *prinsip responsibility to protect*.

D. Hipotesa

Alasan Uni Afrika melakukan intervensi kemanusiaan terhadap konflik di salah satu Negara anggotanya, Burundi 2015-2016 yaitu:

1. karena Uni Afrika sebagai organisasi yang memiliki fokus di bidang keamanan menganggap situasi konflik di Burundi akan mengancam stabilitas keamanan Afrika.
2. Karena Uni Afrika sebagai komunitas internasional memiliki tanggung jawab dalam mengambil langkah diplomatik untuk melindungi masyarakat Burundi dari kejahatan Genosida, perang etnis dan kejahatan perang lainnya.

E. Tujuan Penelitian

1. Untuk menemukan jawaban atas rumusan masalah dan membuktikan hipotesa dengan menggunakan teori, data, dan fakta-fakta yang relevan terhadap kasus yang diangkat.
2. Untuk memaparkan alasan-alasan Uni Afrika ikut memberikan bantuan dalam penanganan konflik di Burundi.
3. Untuk memberikan informasi tentang hubungan antara Uni Afrika dengan Burundi.
4. Untuk mengetahui dan memberikan informasi tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Uni Afrika dalam menyikapi konflik di Burundi.

F. Jangkauan Penelitian

Dalam tulisan ini, penulis membatasi pembahasan mengenai Uni Afrika memberikan bantuan dalam penanganan konflik di Burundi tahun 2015 sampai 2016. Pada tahun 2015 terdapat peristiwa pernyataan pencalonan kepresidenan untuk yang ketiga kali di Burundi sehingga memicu konflik di dalam Burundi. Pada tahun 2016 Uni Afrika mulai masuk untuk membantu Burundi dalam menangani konfliknya. Namun tidak menutup kemungkinan untuk menyinggung konflik Burundi sebelum tahun 2015 untuk mendapatkan gambaran dan informasi lebih guna menganalisa alasan-alasan Uni Afrika membantu menangani konflik tersebut.

G. Metode Penelitian

Dalam tulisan ini, penulis menggunakan metode-metode penelitian kualitatif. Menurut Bryman dan Bell, penelitian kualitatif ialah

“Qualitative research is a research strategy that indicates the relationship between theory and research and usually emphasizes on how theories were generated.” (Bryman & Bell, 2007).

Sedangkan dalam jurnal *Qualitative Research Methods: A Data Collector's Field Guide* oleh *Family Health International*, mengatakan bahwa penelitian kualitatif merupakan sebuah penelitian ilmiah yang akan menjawab topik pertanyaan yang diberikan dengan mengumpulkan bukti-bukti yang ada, melalui satu set prosedur tertentu. Metode ini sangat efektif untuk memperoleh informasi spesifik gambaran tentang nilai-nilai, opini, perilaku dan konteks sosial tertentu.

Penelitian ini menggunakan studi kepustakaan dengan menggali literatur dari berbagai sumber baik melalui buku, jurnal, surat kabar, artikel, dokumen pemerintah, ataupun berbagai sumber online termasuk *official website*. Untuk menganalisa kasus, penulis menggunakan teori peran dan konsep kedaulatan.

H. Sistematika Penulisan

Bab I mencakup latar belakang, rumusan masalah, kerangka teoritik, hipotesis, tujuan penelitian, jangkauan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II akan membahas tentang subjek penelitian secara umum, yakni sejarah bagaimana Uni Afrika terbentuk dan Dinamika Konflik Burundi yang melibatkan Presiden Pierre Nkurunziza.

Bab III akan membahas tentang analisis konflik Burundi sebagai ancaman terhadap stabilitas Afrika.

Bab IV berisi tentang analisis konflik Burundi sebagai bagian dari tanggung jawab Uni Afrika. Pada bab ini akan dijelaskan status dan peran Uni Afrika dalam penanganan konflik Burundi.

BAB V merupakan bab terakhir yang menyimpulkan keseluruhan isi materi penulisan skripsi ini yang dirangkum dari bab-bab sebelumnya.