

BAB IV

MANAJEMEN KONFLIK DARFUR

Bab IV ini memuat analisa tentang manajemen konflik Darfur oleh pemerintahan Omar Hassan Bashir. Sebelumnya akan diuraikan terlebih dahulu mengenai latarbelakang arah kebijakan manajemen konflik pemerintah Omar Hassan Bashir, dilanjutkan strategi manajemen konflik yang dilakukan pemerintah Omar Hassan Bashir di tingkat nasional dan internasional.

A. Latarbelakang Arah Kebijakan Manajemen Konflik Bashir

Arah kebijakan manajemen konflik yang dilakukan pemerintah Omar Hassan Bashir terhadap konflik Sudan tidak pernah lepas dari beberapa hal. Hal-hal yang menyebabkan dan mempengaruhi arah pemerintah Sudan dalam melakukan manajemen konflik Darfur meliputi faktor historis pemerintah terdahulu, tekanan domestik Sudan Selatan dan adanya intervensi asing.

1. Faktor Historis Pemerintah Terdahulu

Kebijakan manajemen konflik yang dilakukan Pemerintahan Omar Hassan Bashir terhadap konflik Darfur tidak lepas dari pengaruh pengalaman sejarah pembuatan kebijakan pendahulunya dan karakteristik aktor yang dilibatkan dalam

mengatasi konflik tersebut. Berdasarkan pengalaman sejarah Sudan pola

manajemen konflik seperti yang dilakukan pemerintah Bashir atas konflik Darfur merupakan salah satu pengaruh dari kebijakan yang pernah dilakukan pemerintah-pemerintah sebelumnya.

Dua pemerintahan sebelum Presiden Bashir ini diasumsikan melakukan manajemen konflik terkait dengan pembentukan serta pemanfaatan sejumlah milisi-milisi bersenjata dalam penyelesaian konflik menghadapi pemberontak dalam negerinya. Pada pemerintahan terdahulunya yaitu pada masa pemerintahan Numeiri (awal 1980-an) dan pemerintahan Sadiq Al Mahdi (1986-1989), dalam melakukan manajemen konflik mereka membentuk dan memanfaatkan sejumlah milisi bersenjata guna meredam konflik dengan pemberontak SPLM/A di Sudan Selatan. Pemerintah sebelumnya berkecenderungan menggalang dukungan dengan gerakan anti pemberontak yang pro-pemerintah demi menekan gelombang pemberontakan yang terjadi di kawasan berkonflik. Karakteristik inilah yang diterapkan pemerintah Bashir atas konflik Darfur di Sudan Barat pada saat konflik ini mulai meletus.

Seperti kebijakan pendahulunya juga, dalam mengelola konflik pemerintah Bashir melibatkan sejumlah pihak seperti pemerintah, milisi bersenjata dan militer sebagai aktor peredam konflik. Milisi-milisi bersenjata bentukan pemerintah Numeiri dan Sadiq Al Mahdi sebelumnya inilah yang kemudian menjadi cikal bakal dari milisi Arab bersenjata Janjaweed.⁷⁸ Pemberian sarana kuda dan persenjataan menjadikan hubungan antara pemerintah dengan milisi bersenjata

kehidupan harmonis. Ditambah lagi Presiden Bashir yang berlatarbelakang militer

makin memperjelas arah kebijakan dalam mengelola konflik sewaktu konflik Darfur ini mulai muncul ke permukaan. Keterlibatan pemerintah Bashir sebagai salah satu aktor dalam konflik Darfur menggambarkan bagaimana konflik ini mulai mengarah pada konflik politik, di mana isu diskriminasi ras yang awalnya diusung mulai meluas hingga memunculkan tuntutan kekuasaan atas politik Sudan.

Terkait dengan pemanfaatan militer dan milisi untuk mengatasi gerakan pemberontak mengindikasikan bahwa pemerintah Bashir mencoba menyelesaikan konflik ini dengan jalan kekerasan. Pemerintah melakukan penekanan dengan memanfaatkan kekuatan bersenjata (*power coercive*) maka implikasi yang muncul sudah pasti berujung pada kekerasan.

2. Tekanan Domestik Sudan Selatan

Sejak merdeka dari kolonial Inggris, Sudan harus menghadapi pergolakan dalam negerinya. Sistem pemerintahan yang belum stabil membuat Sudan sering mengalami kudeta. Pemilu parlemen demokratis pertama digelar tahun 1953 yang mengantarkan Sudan meraih kemerdekaan pada tahun 1956. Pemilu parlemen demokratis kedua digelar tahun 1958, pemilu ketiga tahun 1965, dan pemilu keempat tahun 1986. Namun, semua pemerintahan dari hasil pemilu demokratis itu hanya seumur jagung. Pemerintahan hasil pemilu selalu dikudeta oleh elite militer. Pemilu parlemen demokratis terakhir digelar tahun 1986 dimenangi Partai Ummah di bawah pimpinan Sadiq Al Mahdi. Pemerintahan di bawah PM Sadiq Al Mahdi itu dilakudeta oleh Jenderal Omar Hassan Bashir pada Juni 1989. Hassan

Bashir terus berkuasa hingga saat ini dan menjadi penguasa terlama sejak kemerdekaan Sudan.⁷⁹

Dengan sistem pemerintahan yang terus berubah, hal tersebut berakibat bagi kelangsungan kehidupan negara. Muncul bentrokan di wilayah Selatan karena masalah diskriminasi etnis yang berkembang menjadi konflik agama ditambah dengan masalah pembangunan yang mulai mengusik kehidupan masyarakat Selatan, menyebabkan konflik di kawasan tersebut kian berkobar. Sehubungan dengan konflik yang berkejolak di Sudan sudah lebih dari dua dasawarsa pemerintah Sudan disibukkan dengan konflik yang bermuatan agama dan etnis di wilayah Selatan. Pemerintah pusat Sudan yang berada di utara lebih dikenal sebagai basis etnis Afrika Arab beragama islam sedangkan di bagian selatan Sudan yang penduduknya merasa kurang mendapat perhatian dari pemerintah pusat didominasi etnis Afrika Hitam Sudan Selatan yang beragama kristen.

Jika dilihat dari sejarahnya, konflik dengan pemberontak Selatan ini mulai berkejolak ketika muncul kebijakan dari pemerintah Numeiri pada tahun 1983 yang memberlakukan hukum syariat islam untuk seluruh Sudan. Perang pun pecah bertahun-tahun dan semakin membara antara gerakan pemberontak *Sudan People Liberation Movemnet* (SPLM) pimpinan John Garang dengan pemerintah Sudan. Konflik yang terus berkecamuk tersebut akhirnya menyita perhatian Pemerintah Sudan. Dengan intensitas perang yang terjadi pemerintah Sudan hanya

⁷⁹ *Sudan, 43 Tahun Dibawah Diktator*,
http://internasional.kompas.com/read/2010/04/14/10290480/Sudan_43_Tahun_di_Bawah_Diktator

fokus pada pemberontak Selatan dan pada akhirnya kurang mengindahkan terjadinya bentrokan lain di kawasan Sudan terutama Darfur pada era mulai meletusnya konflik ini.

3. Intervensi Asing

Dalam konteks internasional intervensi asing menjadi salah satu hal penting yang mampu mempengaruhi tinggi-rendahnya tingkat eskalasi konflik di kawasan berkonflik. Peran negara-negara tetangga dan organisasi internasional akan memberi kontribusi yang positif jika intervensi yang mereka berikan sesuai dengan porsi, kebutuhan dan kapasitas mereka dalam membantu menganalisa dan menyelesaikan konflik.

Fenomena intervensi asing ini dianggap lazim dalam praktik hubungan internasional kontemporer. Masyarakat internasional semakin akrab dengan ide *humanitarian intervention*, di mana ide ini memandang sah masuknya kekuatan militer asing (internasional) untuk mengatasi krisis kemanusiaan seperti pembunuhan massal, pembasmian etnis, wabah penyakit, bahaya kelaparan atau untuk menekan dan mengatur suatu pemerintah yang bertindak kejam terhadap rakyatnya. Biasanya pekerja-pekerja kemanusiaan PBB melakukan konvoi bantuan makanan dan obat-obatan ke wilayah konflik.

Ide intervensi asing ini umumnya menimbulkan pro-kontra dan perdebatan di suatu negara. Negara yang merupakan pemegang kekuasaan tertinggi merasa kedaulatannya terkoyak dengan masuknya pihak asing yang ikut mencampuri

urusan negerinya. Namun dalam suatu kondisi dengan banyaknya tekanan dari

masyarakat internasional, kekuatan asing diperkenankan masuk ketika suatu pemerintahan dinilai gagal menjalankan fungsi utama negara untuk melindungi dan mensejahterakan rakyatnya. Ketiadaan agen manajemen konflik akibat negara berubah peran menjadi pelaku konflik menyebabkan intervensi asing masuk dalam upaya manajemen konflik di Darfur.

Intervensi pertama datang dari Uni Afrika yang merupakan organisasi sekawasan. Konflik yang terjadi antara Pemerintah Sudan dan Pemberontak Darfur menimbulkan masalah bagi negara-negara kawasan Afrika yang berbatasan langsung dengan Sudan. Munculnya masalah pengungsi-pengungsi Darfur ke negara tetangga dan timbulnya masalah perbatasan di mana mampu mengancam keamanan regional. Oleh karena itu Uni Afrika mempunyai kepentingan menjaga keamanan regional di antara negara-negara kawasannya. Dalam konflik Darfur ini Uni Afrika berperan sebagai mediator/ pihak ketiga yang membantu menyelesaikan konflik yang ada. Uni Afrika dipilih menjadi mediator karena kedekatan sosial-budaya masyarakatnya, sehingga diharap Uni Afrika mampu memahami atas konflik yang terjadi.

Namun ketika dalam kinerjanya Uni Afrika belum juga berhasil membawa Darfur ke arah perdamaian, organisasi internasional PBB mulai nyata menjulurkan perannya dalam konflik Sudan Barat ini. Beragam resolusi Dewan Keamanan PBB (DK-PBB) atas Sudan menjadi bukti nyata masuknya intervensi internasional dalam manajemen konflik Darfur. Munculnya resolusi DK-PBB menjadi peringatan keras masyarakat internasional kepada pemerintah Sudan untuk segera menghentikan konflik dan bertanggung jawab mengatasi krisis

tersebut. Masuknya intervensi asing terkadang memungkinkan penanganan konflik dapat cepat, menyeluruh, serta memfasilitasi proses negosiasi politik antara pihak pemerintah dan pemberontak, atau dapat pula berakibat sebaliknya.

B. Strategi Manajemen Konflik Darfur

Konflik yang meletus sejak tahun 2003 di Sudan Barat telah menarik perhatian banyak pihak baik dari dalam maupun luar negeri. Melebarnya isu yang berkembang atas konflik Darfur tersebut memerlukan penanganan yang mendalam demi mengurangi korban jiwa yang terus bertambah. Dalam merespon konflik yang terjadi di Darfur pemerintah Omar Hassan Bashir berkecenderungan menerapkan manajemen konflik secara langsung, di mana Presiden Bashir sebagai pemegang otoritas kekuasaan terbesar menerapkan beberapa strategi untuk meredam dan menyelesaikan konflik tersebut.

Berdasarkan penjelasan mengenai strategi yang diungkapkan Chin dan Benn (1976) serta Ross (1993) pada kerangka dasar teori maka dalam konteks konflik Darfur dapat kita ketahui strategi-strategi dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah Omar Hassan Bashir dalam memanajemen konflik yang terjadi di dalam negerinya. Dalam mengelola konflik di kawasan Darfur pemerintah Bashir

1. Strategi Manajemen Konflik pada Tingkat Nasional

Upaya manajemen konflik pada tingkat nasional dilakukan dalam beberapa tahapan. Sewaktu konflik Darfur mulai meletus pada tahun 2003, pemerintah Bashir mengerahkan upaya peredaman konflik dengan memanfaatkan tenaga dari milisi Arab bersenjata di kawasan tersebut. Kemudian ketika konflik mulai bergulir pada tahap perundingan kondisi Darfur mulai membaik meskipun beberapa kali masih kerap diwarnai bentrokan antara pemberontak Darfur dan pemerintah Sudan. Kesepakatan damai di antara keduanya pernah terwujud pada tahun 2006 melalui *Darfur Peace Agreement* (DPA). Selain itu upaya manajemen konflik Darfur di tingkat internal Sudan dilakukan dengan memfasilitasi beberapa persetujuan damai antar etnis di kawasan berkonflik tersebut.

a. Mempersenjatai Milisi Janjaweed Pada Awal Meletusnya Konflik

Dalam meredam konflik etnis di kawasan Darfur, pemerintah Sudan pada awal munculnya konflik ini cenderung memanfaatkan milisi bersenjata pro-pemerintah yang bernama Janjaweed untuk berperang melawan penduduk sipil Afrika Hitam Darfur. Sejak konflik Darfur masih bersifat laten, pemerintah Sudan telah membantu persenjataan dan kuda untuk meredam bentrokan etnis yang terjadi di kawasan tersebut. Kebijakan pemerintah Bashir yang membiarkan milisi bersenjata keturunan Arab ini bertindak arogan mengakibatkan masyarakat Afrika Hitam Darfur semakin tertekan dan frustrasi karena agresi militer bersenjata ini

dalam melakukan teror terhadap petani Darfur atas keinginannya menguasai sumber daya alam potensial di Darfur.

Menurut Chin dan Benn (1976), cara manajemen konflik dengan mengerahkan kekuatan milisi bersenjata dan mengerahkan personel militernya dalam menangani bentrokan di kawasan berkonflik merupakan bentuk strategi *power coercive*. Pemerintah Sudan berkecenderungan menggunakan kekuatan bersenjata dalam menyelesaikan konflik pada awal meletusnya konflik di permukaan. Hal tersebut menjadi upaya untuk memperlihatkan adu kekuatan yang dimiliki sehingga terlihat jelas siapa pihak-pihak yang mempunyai kekuatan dan siapa pihak yang dalam posisi lemah serta kurang menguntungkan.

Selain itu sesuai dengan konsep manajemen konflik secara langsung, pemerintah Bashir juga menerapkan pendekatan manajemen konflik dengan cara pengendalian. Pemerintah Bashir berusaha menyaingi, menekan, bertempur dan mengendalikan bentrokan yang terjadi pada masyarakatnya di kawasan Darfur. Bahkan tidak segan membantu memenangkan satu salah pihak berkonflik dengan meningkatkan kekuatannya. Hal tersebut menyebabkan konflik yang terjadi antar etnis mulai menyeret pemerintah dalam pusaran konflik. Pemanfaatan milisi Janjaweed sebagai upaya manajemen konflik oleh pemerintah Bashir dilakukan karena dilatarbelakangi beberapa alasan yaitu :

- i. Mengikuti kebiasaan pemerintah sebelumnya

Cara serupa pernah dilakukan pemerintah Sudan sebelumnya pada masa

pemerintah Nimeiri (awal 1980-an) dan pemerintah Sadiq Al Mahdi (1986)

dalam menghalau bentrokan di Sudan Selatan dan cara tersebut efektif meredam gejolak sosial yang terjadi sebelum konflik di Selatan tersebut membesar. Maka dalam konteks konflik Darfur pemerintah Sudan juga berusaha menerapkan hal serupa yaitu dengan membentuk dan memanfaatkan milisi bersenjata pro-pemerintah Janjaweed. Dalam konteks Darfur, milisi bentukan pemerintah Numeiri dan Sadiq Al Mahdi inilah yang kemudian menjadi cikal bakal dari milisi Janjaweed.

ii. Keterbatasan personel militer Sudan.

Berdasarkan laporan tahun 2002, jumlah personel militer hanya mencapai 104.500 orang dengan komposisi angkatan darat (*army*) 100.000 orang, angkatan laut (*navy*) 1.500 orang dan angkatan udara (*air force*) 3.000 orang.⁸⁰ Sememntara perbandingan luas wilayah Sudan mencapai 2.505.813 km² dan wilayah Darfur yang mencapai 493.180 km², pasukan militer pemerintah harus memantau seluruh kondisi Sudan yang sangat rawan akan gangguan keamanan, konflik, kudeta dan tekanan dari kelompok pemberontak. Namun kini pasukan militer Sudan sudah mencapai 506.742 (tahun 2010) orang dengan pembiayaan kekuatan militer sebesar 3% dari GDP Sudan.⁸¹

Pasukan militer yang terbatas harus mengawasi wilayah Darfur yang luasnya hampir seperlima dari keseluruhan wilayah Sudan, membuat pemerintah Sudan harus menyerahkan pasukan bersenjata lain untuk meredam

⁸⁰ Microsoft Encarta Reference Library Premium, *Sudan Military*, 2005

⁸¹ *The World Factbook: Sudan* (online). <http://www.cia.gov/cia/publication/factbook/docs/su.html>

gejolak sosial yang terjadi. Penggunaan milisi bersenjata Janjaweed menjadi tentara bayaran bagi Sudan terlebih dalam meredam pertikaian di kawasan Darfur yang sangat luas dengan kondisi geografis dan medannya yang ekstrim. Maka pemanfaatan milisi Janjaweed menjadi cara yang tepat dan efektif karena milisi ini telah lama tinggal dan memahami seluk-beluk alam Darfur.

iii. Membesarnya konflik di Selatan terlalu menyedot perhatian pemerintah.

Konflik etnis bercampur agama yang terjadi di Sudan Selatan yang telah terjadi sejak pemerintahan Numeiri (awal 1980'an) tidak bisa diremehkan, karena konflik ini kian memanas dengan memunculkan kelompok separatis. John Garang bersama kelompok separatisnya (SPLM/A) berusaha memerdekakan diri dari negara kesatuan Sudan. Semakin rumit dan kompleksnya masalah di Sudan Selatan membuat pemerintah Sudan lebih fokus mengatasi konflik tersebut, sehingga mengabaikan konflik-konflik lain yang mulai timbul di kawasannya seperti konflik di Sudan Timur pada 2005 dan konflik di Darfur pada tahun 2003.

Isu kesetaraan dan pembangunan yang merebak hampir disemua aspek kehidupan menjadi masalah utama yang akhirnya mendalangi bentrokan di Darfur maupun Sudan Timur. Maka langkah praktis yang diambil pemerintah Sudan dalam mengelola konflik di Darfur adalah dengan menggunakan milisi Janjaweed sebagai tameng, selagi pemerintah Sudan mengatasi dan menyelesaikan konflik Sudan Selatan

b. Mengupayakan Kesepakatan Damai Dengan Pemberontak Darfur

Jalan kekerasan yang sebelumnya diambil pemerintah Sudan ternyata hanya membuahkan kesengsaraan dan memperpanjang deret masalah kemanusiaan di kawasan Darfur. Oleh karenanya dilakukan perubahan pendekatan dalam manajemen konflik Darfur. Demi mengurangi bertambahnya korban jiwa dan pengungsi, pemerintah Bashir mengupayakan langkah-langkah kompromi. Maka salah satu pendekatan kompromi dengan negosiasi yang diupayakan adalah dengan menghasilkan suatu kesepakatan damai antara pihak pemberontak dengan pemerintah.

Kesepakatan damai tersebut (*Darfur Peace Agreement*) berhasil disepakati pada tanggal 5 Mei 2006 antara Pemerintah Sudan dengan *Sudanese Liberation Movement* (SLM) pimpinan Minni Minawi di Abuja, Nigeria. Keberhasilan ditandatanganinya *Darfur Peace Agreement* (DPA) menjadi tanda mulai berkurangnya tindak kekerasan bersenjata dan melunaknya eskalasi konflik yang terjadi. Melalui pendekatan kompromi antara pemerintah dan pihak pemberontak terlihat upaya saling mengurangi harapan-harapan kepentingan, terjadi proses tawar-menawar dan berusaha memecahkan perbedaan yang ada di antara mereka untuk dapat dicari penyelesaiannya.

Usaha membagi dan melonggarkan kepentingan serta tuntutan masing-masing pihak berkonflik mulai dirumuskan dalam DPA. Dalam *Darfur Peace*

Agreement, Pemerintah Sudan diharapkan melakukan negosiasi dan memobilisasi

Darfur dan 30 juta dolar lainnya setiap bulannya yang akan diambil dari negara-negara donor internasional.⁸³

Apabila dicermati sekilas, upaya manajemen konflik yang dilakukan pemerintah Sudan di Darfur memiliki kemiripan dengan upaya manajemen konflik di Sudan Selatan yaitu sama-sama menyetujui kesepakatan damai dengan kemudian memberikan posisi wakil presiden kepada pimpinan pemberontak. Bahkan kesepakatan damai di kedua wilayah berkonflik tersebut bisa dikatakan berselang waktu singkat. *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) disepakati tanggal 9 Januari 2005 di Sudan Selatan, hanya berselisih satu tahun dengan *Darfur Peace Agreement* (DPA) pada tanggal 5 Mei 2006.

Namun sayangnya penerapan kebijakan manajemen konflik di Darfur maupun Sudan Selatan mempunyai hasil yang berbeda. Melalui CPA kelompok pemberontak SPLM/A berhasil membawa rakyat Sudan Selatan menuju referendum penentuan nasib sendiri, sedangkan DPA di Darfur mengalami kegagalan. Kegagalan tersebut disebabkan karena terpecahnya kelompok pemberontak di kawasan Darfur. Seperti dijelaskan di atas bahwa DPA hanya disepakati oleh pemberontak SLA Minni Minnawi, sementara kelompok pemberontak JEM dan SLA Abdul Wahid menolak menandatangani. Hal tersebut mengakibatkan situasi di lapangan masih sangat rapuh karena JEM merupakan faksi pemberontak terbesar dan terkuat sementara SLA Abdul Wahid

mempunyai pengaruh yang kuat karena merupakan representasi suku Fur dan menguasai beberapa wilayah di Darfur.⁸⁴

c. Memfasilitasi Persetujuan Damai Antar Suku di Darfur

Sebelum konflik di Darfur meluas seperti sekarang ini dan akhirnya menyeret banyak pihak di dalamnya, konflik Darfur berakar dari pertikaian antar etnis. Pertikaian terjadi antara etnis Afrika Hitam Darfur berseteru tegang dengan etnis Afrika Arab karena masalah perebutan sumber-sumber daya alam potensial seperti lahan pertanian dan penggembalaan serta cadangan air. Oleh karena itu demi mengurangi dampak konflik yang lebih besar lagi, diperlukan cara menanggulangi penyebab konflik dari tingkat paling bawah. Di sini pemerintah Sudan memposisikan diri sebagai pihak yang ikut mendamaikan serta memfasilitasi terciptanya perdamaian antar etnis tersebut.

Pada 7 Juli 2005 Pemerintah Sudan dan kelompok pemberontak SLM dan JEM mencapai kesepakatan atas Deklarasi Prinsip Damai di Abuja. Beberapa suku utama yang selama ini bertikai di daerah itu yaitu Rezeigat (etnis keturunan Arab) dan suku Maisiriah (etnis pribumi Darfur) menandatangani Memorandum Damai Hidup Berdampingan Secara Damai. Isi memorandum antara lain mengimbau agar segera mengadakan penghentian permusuhan, menjalin kerjasama dan membuka akses lintas hubungan sesuai dengan peraturan yang berlaku dalam rangka mengamankan sumber air dan kebebasan bergerak.

⁸⁴ *Partisipasi Polri Dalam Memelihara Perdamaian Dunia*,
<http://www.komisikepolisianindonesia.com/main.php?page=ragam&id=200&halaman=5>, diakses
14 Oktober 2010

Pemerintah Sudan menyambut baik kesepakatan tersebut dan berjanji akan membantu merealisasikannya.⁸⁵

Pemerintah Sudan telah memfasilitasi persetujuan damai antar berbagai suku di Darfur (*Agreement on faithful between tribes*). Persetujuan tersebut diikuti oleh dua suku mayoritas di Darfur yaitu suku Arab dan suku Fur (suku asli Darfur), namun tidak melibatkan dua kelompok pemberontak Darfur, SLM dan JEM. Pemerintah Sudan melakukan program enam bulan pertama pelaksanaan persetujuan tersebut antara lain mengenai pemulangan para pengungsi, rekonsiliasi antar suku, pelucutan senjata bagi kelompok bersenjata. Upaya tersebut juga mendapat sambutan baik dari masyarakat internasional seperti pemerintah Inggris, Jepang, Chad dan Libya yang akan memberikan tanggapan atas program tersebut.

2. Strategi Manajemen Konflik Pada Tingkat Internasional

Ketika intervensi asing mulai masuk sejak tahun 2004 di Darfur, pendekatan dan strategi manajemen konflik yang diterapkan pemerintah Bashir berubah. Pemerintah lebih berkecenderungan menggunakan pendekatan kompromi demi memecahkan masalah yang terjadi, serta strategi dengan menggunakan kekerasan mulai berkurang intensitasnya. Strategi *joint problem solving* mulai digunakan Bashir, di mana dengan strategi tersebut mulai menarik pihak ketiga untuk ikut memfasilitasi jalannya perundingan damai yang mulai diupayakan masing-masing pihak berkonflik tersebut. Maka dalam konteks Darfur

⁸⁵ Soe Hok Gie, *WISATA SUDAN 1996/97*, CIVILISASI DAN KONDISI POLITIK SUDAN 2, doc. 27 cit.

pihak ketiga yang dipilih adalah Uni Afrika sebagai organisasi regional di kawasan tersebut. Namun ketika pihak asing terus menerus menekankan kepentingannya strategi *self-help* pun akhirnya dipakai pemerintah Sudan dalam manajemen konflik Darfur.

a. Mengikutsertakan Uni Afrika Sebagai Pihak Ketiga

Menurut Ross (2003) upaya mengikutsertakan adanya pihak ketiga dalam memecahkan konflik masuk dalam strategi *joint problem solving*. Umumnya keterlibatan pihak ketiga baru muncul ketika masing-masing pihak berkonflik mengalami kebuntuan dalam memecahkan masalah. Dalam konteks Darfur, pemerintah Bashir menarik Uni Afrika sebagai pihak ketiga yang diharap mampu memfasilitasi kesepakatan damai bagi para pihak berkonflik.

Dampak konflik akibat perang saudara yang terjadi di Darfur semakin besar, sementara upaya pencapaian perdamaian belum mampu diusung di tanah Fur tersebut. Maka menyikapi situasi tersebut, pemerintah Bashir mengikutsertakan Uni Afrika sebagai organisasi regional Afrika untuk membantu memfasilitasi perumusan perundingan damai antar pihak berkonflik dalam konflik Darfur tersebut. Peran serta Uni Afrika menjadi penting sebagai pihak ketiga, ketika dalam menangani konflik internal suatu negara tidak mampu lagi menjembatani penyelesaian konflik sebab negara itu sendiri telah masuk menjadi salah satu aktor dalam pusaran konflik di kawasan Darfur tersebut. Masuknya Uni Afrika sebagai pihak ketiga dalam konflik Darfur menjadi awal upaya manajemen konflik yang dilakukan pemerintah Bashir di tingkat internasional

Uni Afrika atau *African Union* (AU) terbentuk pada 9 Agustus 2002 dengan fokus pada sektor keamanan, pengembangan ekonomi dan kestabilan wilayah Afrika. Uni Afrika (AU) adalah penerus *Organisation of African Unity* (OAU) yang didirikan pada tahun 1963, yang bekerja untuk membawa negara-negara Afrika untuk mendapatkan dan memperkuat kemerdekaan mereka dari negara-negara Eropa yang telah memerintah atas mereka dengan kekerasan selama beberapa dekade. Misi utama Uni Afrika yaitu menciptakan kesatuan yang lebih besar dan kerjasama antar negara anggota dan di antara bangsa-bangsa Afrika dalam rangka meningkatkan kondisi kehidupan di benua ini.⁸⁶

Uni Afrika masuk pertama kali di Darfur pada tahun 2004 dengan menggelar misi perdamaian AMIS (*African Mission In Sudan*) yang disahkan berdirinya pada tanggal 25 Mei 2004. Sebagai pihak ketiga Uni Afrika bertindak sebagai mediator perundingan damai antara pemerintah Sudan dan kelompok pemberontak Darfur dalam upayanya menyelesaikan konflik secara politis. Maka salah satu tahap awal keberhasilan kinerja Uni Afrika sebagai mediator konflik adalah dengan mempersatukan para pihak berkonflik dalam suatu perundingan di Abuja Nigeria pada tanggal 10 November 2004. Pemerintah Sudan dan Pemberontak Darfur menandatangani dua kesepakatan yaitu “Protokol Kemanusiaan” dan “Protokol Keamanan” di Abuja pada perundingan perdamaian yang dipimpin Uni Afrika. Namun pada akhir bulan November 2004, Pemerintah Sudan memberlakukan keadaan darurat di sebagian wilayah Darfur setelah

⁸⁶ Lukas Hutagalung, *Prospek, Tantangan dan Hambatan Uni Afrika Sebagai Organisasi Regional Terbesar di Afrika*, <http://sejarah.kompasiana.com/2010/07/04/prospek-tantangan-dan-hambatan-uni-afrika-sebagai-organisasi-regional-terbesar-di-afrika/>, 17 Januari 2011

pemberontak melancarkan serangan yang menewaskan 21 polisi dan warga sipil.⁸⁷ Untuk menyikapi situasi di lapangan yang masih memburuk Uni Afrika menggelar pasukan perdamaian yang terdiri dari 6.171 personel militer dan 1.660 personel polisi.⁸⁸ Jadi selain berperan sebagai mediator konflik Uni Afrika juga ikut berperan dalam urusan kemanan yaitu sebagai pemantau dan pengawas gencatan senjata di Darfur.

Keterlibatan Uni Afrika sebagai pihak ketiga dalam konflik Darfur sebagai langkah strategis *joint problem solving* yang diambil pemerintah Bashir. Pemilihan Uni Afrika dalam sebagai pihak ketiga dilatarbelakangi oleh beberapa alasan yaitu :

i. Uni Afrika sebagai organisasi regional Afrika.

Uni Afrika berperan dalam menyelesaikan konflik di kawasan Darfur ini karena konflik tersebut terjadi dalam kawasan Afrika di mana dalam penyelesaian masalah ditangani oleh organisasi sekawasan sebelum lebih jauh mendapat intervensi asing. Hal tersebut sesuai dengan Piagam PBB yang mendukung organisasi regional dalam penyelesaian isu-isu regional di wilayahnya. Dalam hal ini Uni Afrika adalah organisasi regional yang paling berhak dan pantas untuk menyelesaikan isu-isu di wilayah Afrika termasuk konflik Darfur.

⁸⁷Subdit III 2006/ Sudan 2006/ Profil/ SITUASI DAN KONDISI POLITIK SUDAN 3.doc, op.cit., hal.3

⁸⁸ Partisipasi Polri Dalam Menjaga Perdamaian Dunia, <http://www.kominfo.polri.go.id/main.php?page=ragam&id=200&halaman=5> diakses

ii. Kedekatan sosio-kultural dengan pihak berkonflik dan masyarakatnya.

Uni Afrika dipilih menjadi mediator konflik Darfur karena kedekatan sosial budaya masyarakatnya. Hal tersebut dapat dilihat dari beberapa kesamaan etnisitas penduduk Darfur dengan negara-negara lain di Afrika seperti contohnya etnis Masalit di Darfur yang juga tinggal di negara tetangganya Chad, etnis Afrika Arab yang tinggal di Mesir maupun Libya. Maka dengan kedekatan yang dimiliki memudahkan Uni Afrika dalam memahami konflik yang terjadi sehingga diharap mampu membawa konflik ini ke arah perdamaian. Sementara kepercayaan yang diberikan dari pihak-pihak yang bertikai beserta masyarakatnya membuat Uni Afrika sebagai pihak ketiga yang dianggap netral tanpa membawa campur tangan dari pihak asing.

iii. Penanganan dampak konflik Darfur bagi negara tetangga Sudan.

Konflik yang terjadi antara pemerintah Sudan dan pemberontak Darfur bisa menimbulkan masalah bagi negara-negara kawasan Afrika yang berbatasan langsung dengan Sudan. Munculnya masalah pengungsi Darfur ke negara-negara tetangga dan timbulnya masalah perbatasan di mana mampu mengancam keamanan regional. Oleh karena itu Uni Afrika menjadi pilihan tepat dalam memediator konflik Darfur, selain demi mencapai perdamaian di Sudan juga demi menjaga keamanan regional di antara negara-negara Afrika.

Pendekatan melalui kompromi yang mulai dirintis pemerintah Bashir dengan pemberontak Darfur dan dirangkai dengan penerapan strategi *joint*

problem solving menurut Bass (1992) mulai menunjukkan keberhasilan. Hal

tersebut mulai terlihat dengan beberapa kesepakatan damai yang berhasil dicapai seperti disepakatinya *Darfur Peace Agreement* (DPA) dan perundingan-perundingan lain. Meskipun hingga saat ini perdamaian belum sepenuhnya tercapai di Darfur namun tindak kekerasan telah mulai berkurang intensitasnya dan angin perdamaian mulai dibangun di seluruh kawasan Darfur.

b. Meminimalisir Intervensi Asing Atas Konflik Darfur

Intervensi asing atas konflik Darfur mulai muncul sejak resolusi 1556 DK PBB tahun 2004 yang mengkategorikan situasi di Sudan sebagai ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional serta kestabilan kawasan.⁸⁹ Resolusi tersebut disetujui 13 negara anggota DK PBB yang menekan pemerintah Sudan agar segera menghentikan tindak kekerasan dengan melucuti senjata milisi Janjawed dan menciptakan stabilitas keamanan. Dari sinilah pihak internasional mulai menancapkan campur tangannya dalam menjalankan kepentingannya dalam konflik Darfur.

Menurut catatan PBB konflik Darfur telah memakan korban 300.000 orang meninggal dunia dan 2,7 juta orang kehilangan tempat tinggal, sementara pemerintah Sudan menyatakan korban meninggal hanya 10.000 orang. Kondisi inilah yang menjadi alasan dunia internasional mulai ikut campur tangan dalam konflik Darfur. Banyaknya korban jiwa yang disebabkan krisis di tanah Fur

⁸⁹ *Subdit III 2006/ Sudan 2006/ Profil/ SITUASI DAN KONDISI POLITIK SUDAN 3.doc* (tersedia di Direktorat Tiruan Tampak, Departemen Luar Negeri PD) hal 2

HAM harus diadili dalam peradilan Sudan yang independen serta menolak warganya untuk diadili di luar negeri.

Melihat kondisi konflik Darfur yang meluas maka pemerintah Bashir mengambil strategi *self-help*. Strategi ini menurut Ross (1993) berupa tindakan konstruktif dalam bentuk melarikan diri, menghindar, tidak mengikuti atau melakukan tindakan independen. Hal tersebut dapat dilihat dari tanggapan pemerintah Bashir yang berusaha menyatakan bahwa data korban meninggal akibat krisis Darfur yang dirilis PBB terlalu dilebih-lebihkan, laporan dari UNFFM yang terlalu menyudutkan pemerintah Sudan serta upaya pemerintah untuk menghindarkan diri (langkah *avoidance*) dari Mahkamah Internasional.

Ketika langkah *avoidance* tidak membuahkan hasil, maka strategi *self-help* yang dilakukan pemerintah Bashir selanjutnya adalah dengan mencari dukungan dari pihak lain (langkah *noncompliance*). Pada KTT Mini tanggal 16 Februari 2005⁹¹ yang di hadiri oleh Presiden Chad, Congo, Mali serta wakil negara Mesir dan Libya, Pemerintah Bashir meminta dukungan dari negara-negara tetangganya tersebut dan menyatakan penolakan campur tangan asing dalam penyelesaian masalah Darfur serta menginginkan agar masalah Darfur dimediasi oleh Uni Afrika agar konflik tidak semakin kompleks dan melebar.

Sementara itu pada tanggal 30 Maret 2005 DK-PBB mengeluarkan resolusi sanksi tambahan untuk Sudan terkait dengan masalah Darfur. Sanksi itu berisi larangan bagi individu pelaku kejahatan perang untuk bepergian ke luar

⁹¹ <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d961e.html>

negeri dan pembekuan rekening mereka di luar negeri, embargo senjata untuk Pemerintah Sudan, serta melarang pesawat pemerintah melakukan operasi militer di Darfur.

Embargo senjata untuk pemerintah Sudan bertujuan agar arus senjata di kawasan Darfur menurun sehingga mampu mengurangi tindak kekerasan bersenjata di kawasan tersebut. Resolusi tersebut disetujui 12 negara dan 3 negara abstain yaitu Rusia, China dan Al Jazair. Sementara itu Amerika Serikat dan sekutunya menyambut baik resolusi ini dengan harapan dapat membuka kembali perundingan antara Pemerintah Sudan dan Kelompok Pemberontak di Darfur yang menemui kebuntuan. Namun tiga negara yang abstain dalam veto tersebut berpendapat bahwa pemberian sanksi tidak akan bermanfaat dan hanya akan memberikan dampak negatif bagi proses perdamaian.

Munculnya isu pelanggaran HAM dan genosida membuat isu konflik Darfur kian melebar. Konflik yang berawal dari perselisihan antar etnis Afrika Hitam Darfur dengan etnis Afrika Arab berkembang menjadi konflik sipil melawan pemerintah. Kini ketika upaya perundingan damai untuk mencari pemecahan atas konflik yang kian memanas, timbul isu baru yaitu dengan menyeret masalah pelanggaran kemanusiaan akibat perang yang terjadi selama krisis pada tahun 2003. Tekanan dan desakan yang bertubi-tubi dari masyarakat internasional dalam menanggapi upaya pemecahan masalah membuat pemerintah

ii. Penempatan Pasukan Internasional PBB di Darfur.

Setelah tekanan dari dunia internasional akibat tuduhan pelanggaran dan genosida di Darfur kini tekanan datang dari PBB. Ketegangan pemerintah Sudan dengan PBB mulai tampak sejak pihak PBB merencanakan mengganti pasukan Uni Afrika di Darfur dengan Pasukan Operasi Perdamaian PBB. Rencana ini ditentang oleh pemerintah Sudan dan pihak, termasuk oleh negara-negara Liga Arab.

Pada KTT Liga Arab ke-18 yang diselenggarakan di Khartoum tanggal 28-29 Maret 2006, para pemimpin Arab menekankan dukungan kerjasamanya dengan Uni Afrika dalam menangani masalah Darfur, mengencakan senjata dan menegaskan bahwa setiap permintaan pengiriman pasukan ke Darfur harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari Pemerintah Sudan.⁹² Pemerintah Bashir menyatakan bahwa pemerintahnya tetap posisinya menolak pengiriman pasukan internasional PBB ke Darfur mengharapkan agar Uni Afrika dapat melanjutkan misi perdamaianya di Darfur tersebut dengan tetap memperoleh dukungan dan fasilitas dari masyarakat internasional.

Presiden Bashir menolak pengiriman pasukan internasional PBB ke Darfur karena rakyat Sudan dan warga Darfur khususnya tidak menerima kehadiran pasukan asing di tengah-tengah masyarakat kecuali dari Afrika. Selain itu, Presiden juga menyatakan bahwa situasi internasional saat ini menu-

bahwa keterlibatan pasukan internasional dalam penyelesaian masalah dalam negeri suatu negara akan mengakibatkan situasi yang lebih kompleks dari pada penyelesaian masalah itu sendiri.

Namun rupanya pihak internasional tidak kehabisan akal menyikapi kekerasan hati Presiden Bashir. Maka diberlakukannya embargo ekonomi Amerika Serikat atas Sudan. Pada 2007, diberlakukan sanksi yang terpisah sehubungan dengan konflik di kawasan barat Sudan. Alhasil, dampak ekonomi dari sanksi itu menjadi keprihatinan Presiden Omar al-Bashir dan Partai Kongres Nasional pimpinannya.⁹³ Selain itu AS juga memberikan opsi kepada Pemerintah Sudan apakah akan menerima pasukan internasional PBB di Darfur atau konfrontasi dengan masyarakat internasional.

Tindakan Amerika tersebut tidak dapat dipungkiri telah membuat kondisi dalam negeri Sudan kian terpuruk, ditambah dengan konflik di Selatan yang belum juga berakhir. Melihat situasi yang kian meruncing maka diajukan alternatif baru yaitu penyusunan pengiriman pasukan dari negara Arab Islam dan Asia. Sudan menyambut baik ide tersebut namun dengan syarat pasukan tersebut harus tetap di bawah komando Uni Afrika dengan bantuan teknis dan logistik dari masyarakat internasional dan PBB.

Akhirnya pada tanggal 30 November 2006 dilangsungkan pertemuan di Addis Ababa, Ethiopia sehubungan dengan penempatan pasukan keamanan PBB.

⁹³ Josephus Primus, *Sudan Bukan Lagi Pendukung Terorisme*,
16. <http://www.international-law.com/news/2010/11/08/17202465/Sudan-Bukan-Lagi-Pendukung-Terori>

Kesepakatan dengan pemerintah Sudan yang berhasil dicapai menyatakan bahwa bantuan pasukan internasional PBB ke AMIS (pasukan perdamaian Uni Afrika di Darfur) dilakukan dalam tiga tahap yaitu ringan (pemberian bantuan financial kepada Uni Afrika), berat (bantuan teknis dan logistik) dan pengiriman pasukan bersama (*hybrid operation*) yang terdiri dari pasukan Uni Afrika dan PBB.

Pada awal Januari 2007 dukungan pada tahap ringan telah selesai dan dimulai tahap berikutnya. Hingga akhirnya pada tanggal 31 Juli 2007 dibentuklah resolusi DK-PBB 1769 yang intinya mengamanatkan pasukan gabungan/ *hybrid operation* PBB dan Uni Afrika dengan nama UNAMID (*United Nations-African Union Mission In Darfur*). Unsur utama pasukan penjaga perdamaian tetap berasal dari Uni Afrika dengan dukungan dari PBB. UNAMID ini menggelar 25.987 personel yang terdiri dari 19.555 personel militer dan 3.772 personel polisi sipil.⁹⁴

Besarnya tekanan yang diberikan oleh beberapa pihak internasional, akhirnya membuat pemerintah Sudan menggunakan pendekatan akomodasi dalam manajemen upaya penempatan pasukan multinasional PBB di Darfur. Pemerintah Bashir yang pada awalnya berkeras menolak masuknya pasukan PBB, mulai melunak ketika adanya tekanan embargo ekonomi Amerika dan desakan yang datang dari masyarakat internasional. Maka langkah yang akhirnya ditempuh Bashir adalah dengan membentuk pasukan gabungan (*hybrid operation*), di mana pasukan dari Uni Afrika tetap memegang kendali dalam memantau dan

⁹⁴ *Partisipasi Polri Dalam Memelihara Perdamaian Dunia,*

mengawasi kondisi Darfur. Pembentukan *hybrid operation* ini menjadi langkah yang ditempuh pemerintah Bashir demi mengurangi intervensi asing atas Darfur.

iii. Perintah Penahanan Presiden Bashir oleh Mahkamah Internasional.

Krisis Darfur yang terjadi sejak tahun 2003 akhirnya berbuntut panjang. Ketika konflik ini menyeruak ke permukaan beragam tuduhan dan tekanan datang dari dunia internasional. Tuduhan telah terjadi pelanggaran HAM dan genosida di Darfur ternyata belum berakhir. Kini telah muncul surat perintah penahanan Presiden Sudan atas tuduhan penjahat perang dan kemanusiaan dalam konflik Darfur.

Pada tanggal 14 Juli 2008 ketua jaksa penuntut Mahkamah Internasional, Luis Moreno Ocampo, mengumumkan tuntutan kejahatan kepada Presiden Sudan. Presiden Bashir dituduh mengotaki dan melaksanakan rencana penghancuran tiga suku di Darfur dikarenakan kesukuan mereka. Selain itu Ocampo meminta agar Mahkamah Internasional (ICC) menetapkan Presiden Sudan sebagai tersangka karena telah melakukan tindakan-tindakan yang melanggar hukum internasional berupa kejahatan perang (*war crimes*), pemusnahan etnik (*genocide*) dan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*). Tapi karena bukti-bukti yang diajukan saat itu belum mencukupi maka hakim ICC memerintahkan jaksa penuntut tersebut untuk mencari bukti-bukti yang dapat memperkuat tuduhan-tuduhan yang diajukan.

Setelah bukti-bukti mencukupi, jaksa Ocampo kembali mengajukan tuntutan-tuntutannya kepada hakim ICC. Akhirnya pada tanggal 4 Maret 2009

ICC mengumumkan secara resmi bahwa Presiden Sudan Omar Hassan Bashir ditetapkan sebagai tersangka atas 7 tuduhan yaitu 5 tuduhan karena melakukan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*) dan 2 tuduhan karena melakukan kejahatan perang (*war crimes*). Tuduhan diajukan karena Presiden Sudan dianggap sebagai dalang kejahatan terhadap kemanusiaan yang dilakukan militer Sudan dan Janjaweed terhadap rakyat Darfur.

Menyikapi hal tersebut pemerintah Bashir melakukan penolakan dan menganggap bahwa tuduhan yang ditujukan kepadanya adalah suatu rekayasa dan mengandung unsur politis untuk menjatuhkan rezimnya. Strategi dengan menolak, menyangkal, mengabaikan menjadi langkah manajemen konflik secara langsung Presiden Bashir sebagai pemegang otoritas tertinggi di Sudan. Perintah penangkapan tersebut menjadi perintah penahanan pertama kepada seorang presiden yang masih menjabat dalam kursi pemerintahan, oleh karenanya perintah penahanan tersebut tidak dapat berlaku dalam wilayah yuridiksi Sudan. Sementara itu tanggapan dari negara-negara tetangga Sudan juga tidak mengakui adanya tuduhan Mahkamah Internasional tersebut.

Seperti halnya negara Chad, Presiden Sudan Omar al-Bashir masih melenggang bebas di negara tersebut pada Juli 2010 sementara surat perintah penangkapannya telah resmi ditetapkan. Namun Chad sebagai tuan rumah saat ini mempunyai pertimbangan lain bahwa Chad adalah negara berdaulat yang tidak

tergantung pada putusan organisasi internasional.⁹⁵ Kunjungan Presiden Bashir ke Chad saat itu menjadi kunjungan pertamanya ke negara yang menjadi anggota ICC. Ternyata upaya penolakan yang dilakukan Presiden Bashir dan ditambah dengan dukungan dari para negara tetangganya menjadi langkah ampuh yang diambil Presiden Bashir untuk mengurangi masuknya intervensi asing dalam memperkeruh konflik di Sudan Barat tersebut.

⁹⁵ Josephus Primus, *Bashir Masih Melenggang*,
http://internasional.kompas.com/read/2010/07/22/17503162/Bashir_Masih_Melenggang, diakses

BAB V

PENUTUP

Pada Bab IV telah dilakukan analisa terhadap data-data yang dipaparkan dalam Bab II dan III dengan menggunakan kerangka pemikiran yang dirumuskan dalam Bab I. Analisa tersebut dilakukan untuk menjawab pertanyaan penelitian mengenai bagaimana upaya manajemen konflik yang dilakukan Pemerintah Omar Hasan Bashir terhadap konflik Darfur di Sudan Barat.

Pemaparan yang dilakukan menunjukkan bahwa dalam konteks penelitian terhadap konflik Darfur di kawasan Sudan Barat ini dibutuhkan pemahaman lebih mengenai Politik dan Pemerintahan Timur Tengah, di mana dalam mengelola konfliknya dibutuhkan adanya Resolusi Konflik. Cabang resolusi konflik yang dipakai dalam penelitian ini adalah manajemen konflik. Terlebih apabila upaya manajemen konflik tersebut dilakukan oleh seorang kepala negara maka arah manajemen konfliknya dilakukan secara langsung. Dengan menggunakan teori manajemen konflik secara langsung pemerintah Bashir dalam menggunakan beberapa pendekatan manajemen konflik yang berbeda pada tiap tahap konflik. Selain itu strategi manajemen konflik yang dilakukan juga berbeda pula pada tiap tahapannya. Hal tersebut disesuaikan dengan kondisi konflik saat itu.

Konflik yang berawal dari pertikaian antar etnis Afrika Hitam dan Afrika Arab di Darfur karena perebutan sumber daya alam, berkembang menjadi pemberontakan kelompok minoritas melawan Pemerintah Sudan sejak 2003