

BELAJAR DARI KEGAGALAN PREVENTIVE DIPLOMACY DI RWANDA

Raden Mas Jerry Indrawan Dan Noviyanti Pratiwi
Universitas Paramadina
Jl. Gatot Subroto Kav. 37. Mampang, Jakarta Selatan
Fakultas Ilmu Hubungan Internasional

ABSTRAK

Pasca Perang Dingin, konflik internal negara terjadi lebih sering daripada konflik antar negara yang selama ini kita ketahui. Salah satunya contoh konfliknya adalah yang terjadi di Rwanda. Diplomasi preventif adalah salah satu metode yang dapat kita gunakan untuk mencegah konflik. Diplomasi preventif adalah sebuah langkah yang dilakukan untuk mencegah tindakan permusuhan diantara pihak-pihak yang bertikai. Diplomasi preventif juga berguna untuk membatasi ruang lingkup sebuah konflik agar tidak menyebar menjadi lebih luas. CEWERS (*Conflict Early Warning and Early Response System*) digunakan untuk menganalisa langkah-langkah pencegahan konflik sebagai upaya melakukan tindakan diplomasi preventif. Sayangnya, diplomasi preventif tidak berjalan baik di Rwanda. Dengan kehadiran Misi PBB di Rwanda, serta negara tersebut juga dianggap sebagai negara konflik sejak lama, PBB harusnya dapat mencegah genosida sebelumnya terjadi. Tulisan ini menjelaskan mengapa konsep diplomasi preventif mengalami kegagalan di Rwanda sehingga menghasilkan genosida terhadap suku Tutsi.

Kata Kunci: Diplomasi Preventif, CEWERS, Pencegahan Konflik

ABSTRACT

Post Cold War era, intra-state armed conflicts took place frequently, replacing inter-state armed conflicts that are most commonly known. One of conflict is in Rwanda. Preventive diplomacy is one of the methods we can use to prevent the conflict from happening. Preventive diplomacy is a step taken to prevent hostilities among warring factions. Preventive diplomacy is also useful to limit the conflict from growing into larger scale. CEWERS (Conflict Early Warning and Early Response System) is use to analyze conflict prevention efforts in terms of conducting steps for preventive diplomacy. Unfortunately, preventive diplomacy was not going well during its time in Rwanda. International community, alongside the UN, responded slowly towards potential conflicts in Rwanda. With the present of UN Mission in Rwanda, and long known considered as conflicts area, the UN should be able to prevent the genocide from the beginning. This paper explains why the concept of preventive diplomacy failed in Rwanda, resulting in mass genocide against the Tutsi's.

Keywords: Preventive Diplomacy, CEWERS, and Conflict Prevention

I. PENDAHULUAN

Republik Rwanda adalah negara kecil yang terletak di Timur-Tengah dari Afrika bertetangga dengan Uganda, Burundi, the Democratic Republic of the Congo dan Tanzania. Rwanda adalah salah satu daerah jajahan Belgia dan merdeka pada 1 Juli 1962. Pada jaman penjajahan kolonialisme Belgia, terjadilah politik diversifikasi suku yang dilakukan oleh Belgia, yaitu antara suku Hutu dan Tutsi. Oleh Belgia, suku Hutu dianggap sebagai suku yang minoritas sedangkan Tutsi dianggap sebagai suku yang lebih tinggi eksistensinya. Karena itu, penjajah Belgia lebih senang memilih orang-orang Tutsi untuk menjalankan pemerintahan daripada orang-orang Hutu.

Sikap diskriminatif tersebut menjadi awal dari munculnya benih-benih kebencian, keirihatian, dan kecemburuan sosial yang akut dan mengakar antara Hutu dengan Tutsi. Kondisi ini memuncak di tahun 1994 ketika para militan Hutu melakukan genosida massal dan membantai siapa saja kaum Tutsi yang ada. Kurang lebih 250.000 suku Tutsi dibantai pada hari itu dan hampir 50.000 Suku Hutu juga tewas karena terjadi perlawanan di pihak Tutsi oleh pemberontak Tutsi (*Tutsi Rebels*). Total semua korban yang tewas dari Genosida tersebut adalah sekitar 800.000 jiwa melayang (BBC, 2011).

Rwanda hanyalah salah satu dari banyaknya konflik yang terjadi di seluruh dunia, terutama pasca berakhirnya Perang Dingin. Menariknya, konflik-konflik tersebut tidak lagi bersifat *inter-state* (antar negara), tetapi *intra-state* (di dalam satu negara). Banyaknya konflik-konflik yang terjadi di dalam satu negara ini membuat kita sadar akan perlunya mencari metode-metode pencegahan

dan solusi sedini mungkin terhadap konflik. Metode seperti ini terkait tindakan-tindakan konstruktif yang dilakukan oleh pihak ketiga untuk menghindari ancaman kekerasan ataupun penggunaan kekuatan bersenjata dari masing-masing pihak yang bertikai.

Preventive diplomacy adalah salah satu metode yang kita bisa gunakan untuk menjawab permasalahan ini. Sedangkan, analisa CEWERS adalah bagian dari konsep *preventive diplomacy* itu sendiri, yang digunakan untuk sebagai alat analisa pencegahan konflik. Metode ini tidak dilakukan oleh pihak-pihak yang bersengketa, tetapi melalui keterlibatan pihak ketiga. Pihak ketiga ini bertugas untuk mengurangi intensitas konflik dan mendorong pihak-pihak yang terlibat ke dalam meja perundingan untuk mencari solusi bersama. Untuk itu, pihak ketiga yang akan melakukan *preventive diplomacy* harus bersikap netral dengan tidak mendukung salah satu pihak yang bertikai (Wallensteen, 2012: 281-282).

Tulisan ini akan melakukan analisa terhadap peristiwa genosida yang terjadi di Rwanda, dan mencoba mengaitkannya dengan konsep *preventive diplomacy*. Konsep *preventive diplomacy* ini sempat digunakan sebelum peristiwa genosida itu sendiri terjadi, tetapi sayangnya tidak terimplementasikan dengan baik, alias mengalami kegagalan. Karena itulah, penulis merasa perlu melakukan analisa historis terkait sebab-sebab mengapa konsep ini gagal diterapkan di Rwanda, dan juga di akhir akan memberikan rekomendasi tentang mekanisme pencegahan konflik melalui konsep *preventive diplomacy*.

II. KAJIAN PUSTAKA

Definisi *Preventive Diplomacy*

Sebelum masuk ke definisi *preventive diplomacy*, ada baiknya kita lihat dulu apa yang dimaksud dengan diplomasi. Diplomasi berasal dari kata Yunani "diploun" yang berarti "melipat". Sejarahnya, pada masa kekaisaran Romawi semua paspor yang melewati jalan milik negara dan surat-surat jalan dicetak pada piringan logam dobel, dilipat dan dijahit jadi satu. Surat jalan logam ini disebut "diplomas", dan selanjutnya berkembang dengan memberikan hak istimewa tertentu atau menyangkut perjanjian dengan suku bangsa asing di luar Romawi. Lama-kelamaan kata diplomasi dihubungkan dengan manajemen hubungan internasional, dan siapa pun yang ikut mengaturnya dianggap sebagai "diplomat" (Roy, 1991: 1-2).

Dalam konteks *preventive diplomacy*, definisi diplomasi menurut Barston sangat baik untuk kita pahami. Ia mengatakan, bahwa diplomasi pada hakekatnya merupakan negosiasi dan hubungan antar negara yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah. Untuk itu, diperlukan suatu seni dan kemampuan, serta kepandaian untuk mempengaruhi seseorang sehingga tercapai tujuannya. Kemampuan untuk berunding itu harus dilakukan secara maksimal agar dapat dicapai hasil maksimal dalam suatu sistem politik, di mana suatu perang mungkin bisa terjadi (Suryokusumo, 2004: 11). Menurut penulis berdasarkan definisi ini, diplomasi bisa digunakan sebagai sarana pencegahan konflik (perang).

Pembentukan *preventive diplomacy* pasti melibatkan eksistensi konflik yang muncul dan butuh sebuah aksi untuk mencegahnya lebih dahulu. Berkenaan dengan itu, dalam

dinamikanya resolusi konflik sendiri tidak harus diselesaikan setelah pecahnya suatu konflik. Salah satunya adalah berpikir untuk mencegah pecahnya konflik ketika sudah mulai timbul gejala-gejala yang menunjukkan akan timbulnya konflik tersebut. Hal inilah yang kemudian dikenal dengan istilah *preventive diplomacy*.

Preventive diplomacy adalah tahap yang diambil dengan tujuan untuk mencegah permusuhan kedua pihak yang sedang bersengketa, mencegah konflik berkembang menjadi lebih besar serta berkepanjangan dan membatasi perluasan wilayah konflik. *Preventive diplomacy* juga merupakan aksi anti-kekerasan yang dibuat oleh seluruh aktor untuk mencegah seluruh konflik antar pihak-pihak yang mementingkan pencegahan menjadi kekerasan, memperburuk dan memperluas, dan untuk mencegahnya menjadi konflik bersenjata yang akan membahayakan kedamaian dan keamanan internasional.

Preventive diplomacy adalah instrumen dari pencegahan konflik yang digunakan oleh pihak ketiga untuk mencapai hasil positif dalam sebuah situasi konflik, khususnya di mana pihak-pihak yang berkonflik sendiri tidak mampu mencari jalan keluar dari konflik itu sendiri. *Preventive diplomacy* adalah mekanisme perdamaian yang umumnya diambil untuk mencegah sengketa atau perselisihan yang terjadi berkembang (eskalasi) menjadi konflik bersenjata (The Point, 2011). Dalam melakukan *preventive diplomacy*, cara-cara diplomatik menjadi sarana yang ditempuh untuk mempengaruhi pihak-pihak yang berkonflik untuk tidak menggunakan kekuatan senjata dan menggiring mereka ke arah negosiasi untuk penyelesaian damai bersama.

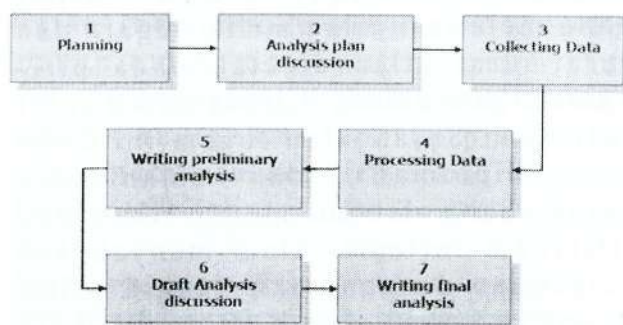
CEWERS (Conflict Early Warning and Early Response System)

Teori yang akan digunakan sebagai bahan analisa pencegahan konflik dari konsep *preventive diplomacy* adalah teori analisa CEWERS (*Conflict Early Warning and Early Response System*). CEWERS membantu kita mengantisipasi (memprediksi) eskalasi dari sebuah konflik, serta skenario terburuknya. CEWERS juga bisa membantu kita untuk mengembangkan sebuah konsep yang berguna untuk proses pengambilan keputusan untuk tindakan-tindakan preventif ketika konflik terjadi. Prediksi yang dilakukan CEWERS menampilkan tahapan-tahapan konflik dan tindakan yang bisa dilakukan untuk mencegahnya. Bidang-bidang yang bisa diaplikasikan menggunakan teori ini adalah politik, ekonomi, yudisial, legal, sosial, kultural, dan juga tentunya bidang keamanan dan militer, dalam skala lokal, regional, maupun global (Sandole, 2009: 105).

CEWERS sebenarnya bukan mekanisme baru, di AS metode ini sudah digunakan sejak tahun 1950-an, dan sering juga disebut EWS (*Early Warning System*). Sejak itu, masalah-masalah yang berbeda sudah ditangani menggunakan metodologi yang berbeda. Asal mula dari EWS modern dapat ditemukan dalam strategi intelijen militer yang dikumpulkan untuk memprediksi serangan musuh, dan juga digunakan untuk memprediksi bencana kemanusiaan, seperti kekeringan dan kelaparan. Berghof Research Center di Jerman sudah melakukan penelitian menggunakan EWS dalam menganalisa dan melakukan peringatan dini terkait kejahatan genosida, maupun diskriminasi terhadap minoritas (Austin, 2004: 4). Dengan EWS, negara dapat berbagai kegiatan, seperti monitoring, analisa

data, penilaian resiko, dan advokasi terkait munculnya sebuah konflik.

Model *Conflict Early Warning and Early Response System* (CEWERS) dari Jayme Montiel dapat dilihat pada gambar di bawah ini (Montiel dan Noor, 2009: 87):



Mengapa teori CEWERS kami kaitkan dengan *preventive diplomacy*, adalah karena sebelum konflik bereskalasi, atau bahkan sebelum konflik terjadi, metode *preventive diplomacy* adalah yang pertama kali digunakan. Analisa CEWERS akan membantu proses *preventive diplomacy* tersebut agar tidak gagal seperti yang terjadi di Rwanda.

PBB dan *Preventive Diplomacy*

Dewan Keamanan PBB, dalam sidangannya tanggal 31 Januari 1992, mengesahkan satu keputusan yang isinya meminta kepada Sekjen PBB untuk mempersiapkan satu analisa rekomendasi tentang cara-cara untuk memperkuat dan membuat lebih efisien kemampuan PBB untuk melakukan *preventive diplomacy*, menciptakan dan memelihara perdamaian dalam kerangka ketentuan Piagam PBB. Dengan keputusan tersebut, maka sidang Dewan Keamanan PBB tingkat kepala negara itu mencerminkan suatu komitmen yang sebelumnya belum pernah terjadi, di dalam tingkat politik yang tinggi sesuai dengan prinsip dan tujuan piagam. Dengan keputusan

Dewan Keamanan PBB tersebut, maka Sekjen PBB diminta untuk mempersiapkan dan mengedarkannya kepada segenap anggota PBB paling lambat tanggal 1 Juli 1992 (Boutros-Ghali, 1992: 1-3).

Dalam laporannya, khususnya mengenai *preventive diplomacy*, Sekjen PBB telah memberikan batasan sebagai tindakan untuk mencegah pertikaian yang muncul di antara para pihak, dan mencegah adanya pertikaian yang meningkat menjadi konflik dan untuk membatasi meluasnya konflik tersebut apabila hal itu terjadi. Pelaksanaan diplomasi yang bisa diharapkan dan efisien adalah untuk meredakan ketegangan sebelum menjadi konflik. Atau jika konflik itu pecah, maka tindakan harus dilakukan secara cepat untuk membendunginya (*containment*) dan menyelesaikan sebab konfliknya (Boutros-Ghali, 1992: 13).

Masuk ke pembahasan terkait *preventive diplomacy* di PBB, upaya diplomasi model ini dapat dilakukan oleh Sekjen PBB pribadi, atau melalui pejabat senior, serta badan-badan khusus atau program. Selain itu, Dewan Keamanan, Majelis Umum, maupun organisasi-organisasi regional yang bekerja sama dengan PBB juga dapat melakukan upaya *preventive diplomacy*. *Preventive diplomacy* memerlukan langkah-langkah untuk menciptakan kepercayaan; membuat satu peringatan dini dengan pengumpulan informasi dan misi pencari fakta baik resmi maupun tidak resmi; di samping juga harus melibatkan penempatan pasukan preventif; dan dalam keadaan tertentu menetapkan wilayah bebas militer (Suryokusumo, 2004: 148).

Dalam rangka mengurangi konflik antar negara, rasa saling percaya dan itikad baik merupakan hal yang

pokok. Banyak langkah-langkah yang dilakukan negara yang mempunyai kemauan untuk menggunakannya. Sebagai contoh, misalnya mengenai pertukaran misi-misi militer secara sistematis, pembentukan pusat-pusat pengurangan resiko tingkat regional dan subregional, serta pengaturan untuk arus informasi bebas, termasuk pemantauan mengenai persetujuan persenjataan regional.

Sekjen PBB dapat meminta semua organisasi regional untuk memikirkan langkah-langkah selanjutnya yang harus diterapkan untuk menciptakan kepercayaan di wilayah yang bersangkutan dan kemudian memberitahukan kepada PBB mengenai hasilnya. Di samping itu, ia juga dapat mengusahakan konsultasi dari waktu ke waktu mengenai langkah-langkah untuk menciptakan kepercayaan (*confidence building measures*) dengan para pihak mengenai pertikaian-pertikaian tajam yang sudah lalu dan yang sedang berlangsung, dan juga PBB dapat menawarkan kepada organisasi-organisasi regional bantuan dan saran semacam itu.

Langkah-langkah preventif harus didasarkan atas pengetahuan dari fakta-fakta yang akurat dan tepat waktunya. Di samping itu, satu pengertian dari perkembangan dan kecenderungan secara global yang didasarkan atas analisa yang tepat sangat diperlukan, dan kemauan untuk mengambil tindakan preventif yang layak merupakan hal yang sangat pokok. Dengan banyaknya konflik yang tajam yang berakar dari masalah ekonomi dan sosial, informasi yang diperlukan oleh PBB sekarang harus meliputi kecenderungan ekonomi termasuk juga perkembangan ekonomi dan sosial yang dapat menjurus ke arah ketegangan berbahaya.

Sesuai dengan Piagam PBB, diperlukan usaha-usaha untuk mengir- imkan misi pencari fakta yang dipra- karsai oleh Sekjen PBB untuk me- mungkin- kan baginya memikul tang- gung jawab sesuai dengan Pasal 99 Piagam PBB. Berbagai bentuk tinda- kan dapat dilakukan secara selektif jika keadaan memang memerlukan. Permintaan dari satu negara untuk mengirimkan Misi Pencari Fakta PBB ke wilayah- nya harus segera diper- timbangkan.

Hubungan dengan pemerintah negara anggota dapat memberikan in- formasi yang lengkap kepada Sekjen PBB mengenai masalah-masalah yang mengkhawatirkan. Sekjen PBB dapat meminta semua negara anggota untuk siap memberikan informasi yang di- perlukan untuk melakukan *preventive diplomacy* yang efektif. Sekjen PBB dapat mengirimkan pejabat senior secara teratur untuk mengadakan konsultasi di negara yang meminta. Pengiriman ini dirasa penting untuk memperoleh pandangan mengenai situasi dan untuk menilai akibat-aki- bat yang bisa membahayakan.

Misi Pencari Fakta secara resmi dapat dibentuk oleh Dewan Keamanan atau oleh Majelis Umum PBB. Baik dewan Keamanan maupun Majelis Umum dapat memilih untuk mengi- rikan misi di bawah wewenang masi- ng-masing atau dapat meminta Sekjen PBB mengambil langkah-lang- kah yang diperlukan, termasuk penu- gasan terhadap seorang wakil khusus (*special envoy*). Di samping untuk mengumpulkan informasi di mana keputusan untuk tindakan selanjutnya dapat diambil, dalam beberapa hal, dengan kehadiran misi seperti ini dapat membantu memecahkan persoa- lan. Dalam keadaan luar biasa, Dewan Keamanan PBB dapat bersi- dang di luar markas besarnya, sesuai dengan Piagam PBB.

Penilaian dan rekomendasi untuk melakukan tindakan preventif akan diberikan oleh Sekjen PBB kepada badan-badan PBB lainnya. Selain itu, Dewan Keamanan dapat mengundang Dewan Ekonomi dan Sosial PBB untuk memberikan laporan sesuai dengan Pasal 65 Piagam PBB, khu- susnya mengenai perkembangan eko- nomi dan sosial yang dapat menga- ncam perdamaian dan keamanan inter- nasional. Pengaturan regional dan or- ganisasi regional mempunyai peranan penting dalam peringatan dini. Sekjen PBB juga dapat meminta or- ganisasi regional yang belum mem- peroleh status peninjau di PBB untuk memperoleh status tersebut yang diaktifkan melalui pengaturan yang layak dengan mekanisme keamanan dari PBB.

Tugas-tugas PBB di wilayah krisis pada umumnya telah lama di- lakukan sebelum konflik terjadi. Kini, PBB harus merencanakan suatu lingkungan yang dapat menjamin pengiriman pasukan preventif. Misal- nya, ketika terjadi krisis nasional dapat dikirimkan pasukan preventif atas permintaan pihak yang ber- selisih, atau atas sepengetahuan mereka. Jika terjadi pertikaian antar negara, pengiriman semacam ini bisa dilakukan jika negara yang berseng- keta merasa bahwa kehadiran PBB dapat mengurangi perselisihan. Pasu- kan preventif juga dapat dikirimkan jika suatu negara merasa terancam. Jika pemerintah sebuah negara yang sedang mengalami krisis, maka *pre- ventive diplomacy* dapat dilakukan dengan berbagai cara untuk mengu- rangi ketegangan dan mengawasi ke- mungkinan kekerasan terjadi. PBB dapat membantu usaha-usaha konsi- liasi jika dikehendaki oleh pihak- pihak yang bertikai. Dalam situasi tertentu PBB bisa menganggap perlu untuk menghadirkan tenaga ahli dan sumber-sumber lainnya untuk terli- bat, termasuk juga NGO.

Dalam situasi krisis internal PBB harus menghormati kedaulatan negara sesuai dengan ketentuan piagamnya. PBB juga harus memperhatikan resolusi yang telah disahkan oleh Majelis Umum sendiri yang memberikan pedoman, antara lain bahwa bantuan kemanusiaan harus diberikan sesuai dengan prinsip-prinsip kemanusiaan, netral, tidak memihak, kedaulatan, keutuhan wilayah, dan kesatuan nasional suatu negara harus dihormati sesuai Piagam PBB. Pedoman tersebut menegaskan tanggung jawab negara untuk melindungi para korban di wilayahnya dan pelibatan PBB bukan merupakan pelanggaran terhadap kedaulatan negara ataupun bertentangan dengan Pasal 2 Ayat 7 Piagam PBB.

Dalam hal terjadinya pertikaian antar negara, Sekjen PBB dapat memberikan rekomendasi, jika disetujui Dewan Keamanan, untuk pengiriman personil PBB di wilayah-wilayah konflik. Tindakan ini diambil sehingga kemungkinan peperangan yang terjadi antar negara bisa dicegah. Dalam kasus di mana suatu negara merasa khawatir akan adanya serangan perbatasan dari negara lain, kehadiran personil PBB dapat dikerahkan di perbatasan atas permintaan negara bersangkutan. Sekjen PBB juga dapat memberikan rekomendasi untuk mengirimkan misi preventif. Untuk tujuan ini, dalam keadaan yang sangat khusus dapat menentukan mandat dan personil yang diperlukan untuk memenuhi permintaan tersebut (Boutros-Ghali, 1992: 15-18).

Terkait analisa CEWERS, PBB sebenarnya sudah mengembangkan jaringan yang menggunakan sistem peringatan dini (*Early Warning System*). Sistem deteksi dini ini terkait ancaman lingkungan, bencana alam, resiko kecelakaan nuklir, perpindahan penduduk secara massal,

ancaman kelaparan, dan penyebaran penyakit. EWS sangat diperlukan untuk mendapat informasi dari berbagai sumber, dikaitkan dengan indikator-indikator politik, agar dapat menilai apakah ancaman terhadap perdamaian benar-benar akan terjadi, dan juga menentukan apakah PBB perlu membuat tindakan preventif untuk mengurangi ketegangan (Suryokusumo, 2004: 151).

III. PEMBAHASAN

Kegagalan Preventive Diplomacy di Rwanda

Rwanda dipilih penulis sebagai contoh kasus karena di negara ini terdapat misi PBB yang terkait dengan tema *preventive diplomacy* yang akan di bahas. Penulis menganggap *preventive diplomacy* yang dilakukan di Rwanda mengalami kegagalan, sehingga terjadi kasus genosida terhadap suku Tutsi di sana. Mengapa komunitas internasional tidak melakukan apa-apa untuk mencegah genosida terjadi, faktanya komunitas internasional sebenarnya cukup aktif di Rwanda sebelum genosida itu terjadi. Persoalannya bukan kegagalan komunitas internasional dalam mengambil tindakan-tindakan preventif di Rwanda, tetapi lebih karena tindakan-tindakan yang diambil tidak berhasil.

Segera setelah genosida sedang terjadi, komunitas internasional menanggapi dengan lamban, setidaknya pada fase-fase kritis awal. Padahal di era itu, perang dingin relatif telah berakhir dengan Amerika sebagai pemenang. Ketika perang dingin, PBB tidak mampu menandingi superioritas negara-negara *superpowers* yang bersaing kala itu. Selain itu, kehadiran misi PBB dan sejarah konflik menahun yang terjadi di Rwanda seharusnya membuat negara itu dianggap sebagai wilayah rawan konflik.

Selain itu, seharusnya pasca perang dingin usai, PBB dapat lebih memiliki bargaining position untuk berperan aktif dalam upaya-upaya prevensi konflik. Kita patut mempertanyakan statement mantan Sekjen PBB Dag Hammarskjold di tahun 1961 bahwa PBB memang tidak bisa menandingi negara-negara *superpowers*, tetapi dengan gabungan negara-negara kecil yang netral PBB dapat menghindari intervensi negara-negara tersebut, dan di saat yang sama berkerja untuk meredakan krisis-krisis lokal yang terjadi, termasuk di Rwanda (Barash dan Webel, 2009: 296).

Pertanyaan kritis yang harus kita tanggapi adalah mengapa sebuah konflik, yang menarik begitu banyak perhatian dari komunitas internasional terkait upaya-upaya manajemen konflik dan *preventive diplomacy*, tetapi tetap terjadi eskalasi konflik. Selain itu, genosida terjadi sangat jelas sekali terencana dan secara massif, tetapi tidak ada pihak yang berani menghentikannya. Argumen utama kita adalah beberapa bulan sebelum terjadinya genosida informasi tentang kemungkinan adanya eskalasi konflik sudah terkumpul, sehingga sebenarnya memungkinkan untuk negara-negara lain dan juga PBB untuk terlibat mengantisipasi terjadinya genosida (Menkhaus dan Ort-mayer, 2000: 242). Bahkan, Sekretariat PBB beserta misi diplomatik dari Perancis, Amerika Serikat, dan Belgia menerima peringatan jelas bahwa semakin dekat Perjanjian Arusha diimplementasikan, semakin pula kaum ekstrimis bersiap untuk mengancam semua pihak yang mendukung perjanjian tersebut dan juga seluruh komunitas Tutsi.

Dari perpektif *preventive diplomacy*, kasus Rwanda ini sedikit berbeda dari biasanya para diplomat

tinggal menghitung hitungan mundur menuju perang atau kulminasi dari sebuah krisis. Diplomasi internasional di Rwanda tidak dirancang untuk mencegah malapetaka yang bisa diprediksi kemungkinan terjadinya, tetapi lebih untuk mengembalikan perdamaian yang hilang pasca perang sipil. Bahkan juga, kita bisa berargumen bahwa walaupun sinyalemen akan terjadinya genosida sudah bisa dilihat, tindakan preventif belum tentu dilakukan.

Terlihat di sana bahwa ketika terjadi kekerasan terorganisir yang dilakukan secara massif, tidak ada satupun negara PBB atau anggota Dewan Keamanan yang bertindak untuk mencegah pembunuhan massal tersebut. PBB tidak punya keinginan dan sumber daya untuk mencegah genosida terjadi (Wallensteen, 2012: 240). Kita dapat berargumen juga bahwa resiko dan biaya untuk melakukan intervensi ketika itu sangatlah besar, sehingga akhirnya genosida pun tak terelakkan.

Kasus Rwanda tahun 1990-an mengungkap batasan-batasan yang ada dalam mekanisme internasional terkait peringatan dan diplomasi pencegahan (*preventive diplomacy*). Fakta yang mengejutkan adalah, bahwa genosida di Rwanda dirancang, dipublikasi secara luas, dan terjadi di depan hadapan Pasukan Penjaga Perdamaian PBB. Operasi perdamaian di Rwanda merupakan kelanjutan dari berlarut-larut dan beragamnya diplomasi internasional yang dirancang untuk menghentikan perang sipil yang mendahului genosida pada tahun 1994. Faktanya bahwa pembantaian sipil terbesar yang terjadi pasca Pol Pot di Kamboja ini terjadi bukanlah saat tidak ada perhatian internasional, tetapi saat banyak bentuk dari keterlibatan internasional. Hal ini membuktikan

bahwa betapa lemahnya sistem multilateral untuk mencegah eskalasi konflik.

Selanjutnya, terkait kronologi peristiwa genosida di Rwanda, penulis akan mulai menjelaskannya dari tanggal 1 Oktober 1990 saat gerakan pengungsi bersenjata bernama RPF (Front Patriotic Rwanda) yang didominasi etnis Tutsi, menginvasi Rwanda dari Uganda bagian selatan. Invasi ini memicu bencana di Rwanda selama hampir empat tahun dan merupakan tipikal dari perjuangan bersenjata yang umum terjadi di Afrika, yaitu korban atau pihak yang kalah dalam sebuah konflik mencari tempat perlindungan di negara tetangga, yang lalu menjadi markas mereka dalam persiapan menginvasi tanah air mereka Zolberg, Astri Suhrke, dan Sergio Aguayo. 1989: 75-78).

Dalam kasus ini, anggota minoritas Tutsi di Rwanda, yang menjadi korban utama dari kekerasan politik di Rwanda pasca dekolonisasi yang memindahkan kekuasaan politik kepada mayoritas komunitas Hutu tahun 1962, melarikan diri ke negara-negara tetangga, kebanyakan berada di Uganda selatan. Usaha yang berulang-ulang dilakukan oleh para pengungsi ini tidaklah berhasil, sampai munculnya generasi orang-orang Rwanda baru yang lahir di pengasingan, dan akhirnya melakukan invasi baru tahun 1990. Tuntutannya adalah untuk mengizinkan para pengungsi untuk kembali tinggal di Rwanda dan memaksa rezim Hutu yang berkuasa untuk menerima pengaturan pembagian kekuasaan yang akan membuat Tutsi memiliki perwakilan politik signifikan di pemerintahan. Tuntutan ini ditentang habis-habisan oleh Presiden Rwanda, dari Hutu, Juvenal Habyarimana. Serangan Tutsi dipandang cukup menguntungkan karena mendapat dukun-

gan dari Presiden Uganda Yoweri Museveni dan saat itu rezim Habyarimana sedang mengalami kemunduran politik dan ekonomi Newbury. 1992: 193-213).

Pihak-pihak utama dari konflik ini yang bersifat eksternal adalah negara-negara di regional tersebut, dengan Zaire dan Uganda berada di belakang pemerintah Rwanda dan RPF, dan dua kekuatan besar Eropa yang terhubung melalui ikatan masa kolonial, yaitu Belgia dan Perancis. Pemerintahan Francois Mitterand di Perancis mendukung rezim Habyarimana melalui dana pengembangan khusus dan kesepakatan pelatihan militer, serta ketika invasi RPF terjadi Perancis mengirimkan beberapa tentara untuk membantu rezim pemerintah.

Di saat perang dingin, dua kekuatan besar yang ada tidak bersaing di wilayah ini, begitu pula satu negara yang menjadi pemenangnya. Meskipun di masa-masa terjadinya persaingan global antara blok barat dan blok timur, Amerika Serikat tidak memiliki kehadiran militer, dan juga kepentingan yang dalam terhadap Rwanda. CIA (Central Intelligence Agency) tidak memerhatikan situasi Rwanda, sampai invasi RPF tahun 1990. Diantara semua pejabat tinggi di Washington, hanya Asisten Menteri Luar Negeri untuk Urusan Afrika Herman Cohen. Pasca Cohen tidak menjabat di akhir era pemerintahan Presiden Bush, Washington berkepentingan untuk memberikan Rwanda kembali kepada pengawasan Perancis.

Invasi yang terjadi pada bulan Oktober 1990 ini memicu aktivitas diplomasi yang luar biasa yang menunjukkan kekuatan dari struktur mediasi internasional dalam level regional. Hanya dua minggu setelah

invasi, Tanzania mengadakan pertemuan regional yang diikuti kepala negara dari Rwanda, Uganda, dan Zaire, untuk membahas situasi yang terjadi, dan mengantisipasi terjadinya arus pengungsi. Tiga negara ini terlibat sangat aktif untuk menjadi tuan rumah dan juga fasilitator untuk selanjutnya diadakan perundingan untuk perdamaian. Sekretariat dari OAU (Organization of African Unity) juga aktif dalam mempromosikan prinsip utama organisasi bahwa negara-negara Afrika memiliki tanggung jawab untuk menyelesaikan konflik kawasan. Dalam waktu tidak lama, negara-negara lain pun terlibat, seperti Uni Eropa, Amerika Serikat, Belgia, dan Perancis. Pemerintah Belgia bergerak cepat untuk segera aktif dalam proses mediasi, dan berhasil melakukan gencatan senjata setelah konflik berlangsung empat bulan.

Walaupun begitu, keberhasilan ini tidak bertahan lama. Setelah secara formal perjanjian gencatan senjata ditandatangani di N'Sele, Zaire tanggal 29 Maret 1991, perjanjian ini hanya bertahan sampai pertengahan April. Batasan dari diplomasi regional terungkap ketika perjanjian gencatan senjata kedua akhirnya juga dilanggar pada awal tahun 1992. Butuh dorongan kuat dari Perancis, dan juga bujukan diplomatik secara bersamaan dari Amerika Serikat, yang dipimpin oleh Asisten Menteri Cohen, untuk membawa pihak-pihak yang bertikai ke meja negosiasi (Jones, 1995: 27).

Sebagai tambahan, Uni Eropa, Kanada, Swiss, Gereja Katholik, dan pihak-pihak lainnya juga membicarakan upaya-upaya perdamaian. Hasilnya adalah peluncuran Perjanjian Arusha di musim panas 1992. Arusha dinamakan dari sebuah kota di Tanzania tempat diadakan pertemuan terse-

but. Tanzania berperan sebagai fasilitator dengan dukungan dari OAU, dan juga meskipun agak terlambat, PBB, serta negara-negara donor besar dari Barat. Proses Arusha melibatkan RPF, rezim Habyarimana, dan partai-partai oposisi yang berkembang saat periode perang sipil. Penyelesaian gencatan senjata secara menyeluruh akhirnya ditandatangani pada Agustus 1993, dan prestasi ini membuat pemerintah Tanzania layak mendapat pujian atas usahanya secara terus-menerus dan keahlian mediasi mereka dalam memperjuangkan perdamaian.

Akan tetapi, pada bulan Februari 1993 RPF melancarkan serangan besar untuk menghancurkan rezim Habyarimana. Serangan ini mengejutkan Kigali dan membuat kacau pasukan pemerintah. Pasukan pemberontak menyerang hingga 20-30 kilometer dari ibukota, sambil menunjukkan superioritas pasukan RPF. Serangan itu membuat Perancis akhirnya mengirimkan bantuan militer dalam skala kecil untuk memperkuat pihak pemerintah. Di New York, PBB menanggapi gangguan terhadap perdamaian ini. Sekretaris Jenderal PBB mengirimkan utusan untuk kembali membawa pihak-pihak yang bertikai ke meja perundingan, dan Dewan Keamanan menyetujui dikirimnya misi pengamat militer untuk mengawasi perbatasan Rwanda dan Uganda. Misi ini dirancang untuk menghentikan perbengkakan bantuan yang dikirim dari Uganda kepada pemberontak RPF. Akan tetapi, misi yang dikirim ke sana, yaitu UNOMUR (*UN Observer Mission Uganda-Rwanda*) sayangnya misi tersebut tidaklah memadai.

Lalu, ketika proses negosiasi akan berakhir, peran dari pasukan penjaga perdamaian diputuskan untuk diperpanjang. Perjanjian Arusha me-

nyerukan untuk dilakukan penyebaran Pasukan Internasional yang tidak memihak untuk mengawasi implementasi perjanjian yang telah disepakati. Inti dari perjanjian adalah menciptakan pemerintahan transisi meliputi beberapa unsur dari rezim Habyarimana, RPF, dan berbagai partai-partai oposisi.

Tentara nasional baru dibentuk dengan anggotanya dari kedua belah pihak, sisanya akan didemobilisasi. Berdasarkan Piagam PBB Bab VI, Dewan Keamanan PBB mengambil suara untuk meluncurkan UNAMIR (UN Assistance Mission for Rwanda) untuk mengawasi pembentukan pemerintahan transisional dan bagian-bagian lain dari perjanjian perdamaian, dan secara khusus untuk membantu proses pelucutan senjata dan demobilisasi dari kedua belah pihak. Penandatanganan perjanjian damai pada bulan Agustus 1993 dan pengiriman misi UNAMIR dua bulan kemudian bisa kita anggap sebagai sebuah keberhasilan awal dari *preventive diplomacy* (Boutros-Ghali, 1992: 3).

Namun, hal ini tidak mencegah dua perkembangan yang sangat relevan dengan kasus di Rwanda ini. Pertama, transformasi dari sifat konflik di Rwanda. Setelah perang sipil klasik antara kelompok pemberontak dengan pemerintah mulai pada tahun 1990, konflik ini mulai memunculkan peristiwa genosida yang dilakukan oleh unsur-unsur dari pemerintah Rwanda terhadap semua yang menentang Hutu.

Di hari-hari awal pembantaian, kelompok ekstrimis Hutu membantai populasi Tutsi di Kigali dan juga menghabisi politisi-politisi beraliran moderat, serta pemimpin-pemimpin masyarakat sipil, yang umumnya orang Hutu. Sampai tiga bulan kemu-

dian, tanpa diperiksa oleh pasukan internasional manapun, kelompok ekstrimis Hutu secara sistematis membantai populasi Tutsi di seluruh wilayah Rwanda sampai pada kemenangan RPF tanggal 17 Juli 1994 (Menkhaus dan Ortmyer, 2000: 241). Kedua, adanya eskalasi yang luar biasa terkait jumlah korban, kemungkinan yang terbesar sepanjang sejarah dunia modern. Jumlah korban diestimasi sekitar lebih dari satu juta jiwa selama total kurang lebih tiga tahun konflik besar itu terjadi.

Di sini penulis merasa bahwa PBB telah gagal melakukan upaya *preventive diplomacy* di Rwanda. Belajar dari kegagalan tersebut, penulis menyarankan agar digunakan analisa CEWERS dalam proses implementasi *preventive diplomacy*, baik dilakukan oleh PBB, maupun seluruh pihak yang ingin melakukan tindakan-tindakan pencegahan konflik. Dalam CEWERS, eskalasi konflik yang meningkat dapat terlihat dari naiknya dan meluasnya ketegangan dan mobilisasi massa, yang kemudian diikuti dengan terjadinya krisis pada seluruh pihak yang berkepentingan untuk menyelesaikan konflik, kemudian berlanjut dalam bentuk jatuh korban akibat kekerasan terbatas ataupun akibat kekerasan massal. Dalam kasus Rwanda, akhirnya berujung pada peristiwa genosida.

Oleh karena itu, keberadaan eskalasi yang terus meningkat akan memberikan pengaruh terhadap terjadinya pembangunan konflik, namun jika eskalasi telah dapat dideteksi dan dikendalikan sehingga terjadi de-eskalasi maka pembangunan perdamaian akan dapat berproses dan tercapai. Sayangnya, hal ini tidak terjadi di Rwanda, sekalipun arah eskalasi konflik sebenarnya sudah bisa diprediksi. Meskipun demikian, menurunnya tingkat eskalasi tidak

mudah akan menjadikan suatu konflik selesai, karena masih ada beberapa komponen lainnya dalam konflik yaitu komponen faktor konflik, komponen aktor konflik, komponen pemangku kepentingan dan komponen kepemimpinan negara.

Jika analisa CEWERS diimplementasikan dengan baik dalam upaya *preventive diplomacy*, empat komponen utama kerangka pencegahan konflik tersebut di atas akan saling berpengaruh, berinteraksi, dan saling memberikan kontribusi untuk mencegah konflik. Kunci utamanya adalah kecermatan untuk mendeteksi eskalasi konflik sehingga kemudian dapat dilakukan upaya deeskalasi konflik. Hal tersebut juga memerlukan ketajaman analisis faktor-faktor penyebab konflik, yang dilanjutkan dengan kemampuan untuk memperkuat aktor fungsional, meredam provokator, dan mengontrol kelompok-kelompok rentan.

Selain itu, terjalannya koordinasi yang efektif dengan seluruh elemen pemangku kepentingan akan didapatkan cara untuk menghentikan konflik, meskipun pada akhirnya, memerlukan tindakan tegas dari para pemimpin berdasarkan berbagai regulasi yang ada untuk melakukan manuver dan mengambil keputusan untuk menghentikan konflik.

Terakhir, penulis berpandangan bahwa mekanisme pencegahan konflik dalam bentuk deteksi dini konflik, tidak dilakukan dengan optimal oleh PBB dalam upaya *preventive diplomacy* yang mereka terapkan. Kegagalan mengenai proses transformasi konflik dari perang sipil menjadi genosida dan juga kegagalan mengantisipasi eskalasi jumlah korban adalah bentuk dari kegagalan proses *preventive diplomacy* di Rwanda.

IV. PENUTUP

Sekretaris Jenderal PBB Ban Ki-moon mengatakan tentang pentingnya peran PBB dan semua mitra terkait untuk menyelamatkan nyawa manusia dalam setiap konflik yang terjadi di muka bumi ini. Ban menegaskan pentingnya penguatan penggunaan *preventive diplomacy* untuk mengurangi terjadinya konflik dan jumlah korban jiwa. Walaupun, keberhasilan diplomasi macam ini sulit, tetapi ini tanpa ragu adalah investasi terbaik yang PBB bisa lakukan (UNDP, 2013). Untuk itu, kami pun sepakat untuk merekomendasikan *preventive diplomacy* sebagai langkah awal yang wajib dilakukan untuk mencegah terjadinya konflik, dan juga eskalasinya. PBB dalam hal ini harus menjadi motor bagi negara-negara di dunia agar mengedepankan *preventive diplomacy*, ketimbang kekuatan militer dan sejenisnya.

Dengan melakukan langkah awal berupa *preventive diplomacy*, diharapkan konflik dapat dicegah. Dan kerugian-kerugian terkait dengan konflik dapat diminimalisir. Belajar dari kegagalan yang terjadi ketika konflik Rwanda pecah, metode CEWERS sangat layak untuk digunakan. Metode ini, kami pikir sangat efektif untuk melihat dan menganalisa kemungkinan terjadinya sebuah konflik dalam suatu daerah. Penerapan CEWERS sebagai peringatan dini merupakan salah satu cara pencegahan konflik. Apabila CEWERS ini gagal diterapkan, konflik akan lebih sulit untuk dicegah.

Belajar dari kegagalan *preventive diplomacy* di Rwanda, PBB seharusnya dapat mencegah apa yang terjadi di Rwanda. Apabila memang eskalasi konflik terus naik, seharusnya gejala-gejalanya dapat dianalisa. Dalam hal ini, PBB harus lebih sigap

untuk melakukan aksi terhadap negara yang menang rawan konflik. Selain itu, apabila sudah ada kesepakatan antara pihak yang bertikai perlu adanya konsistensi untuk menjalankan kesepakatan antara pihak-pihak yang bertikai. Konsistensi inilah yang gagal dijalankan di Rwanda. Ketika kesepakatan sudah ditandatangani ternyata masih ada pihak yang melanggar kesepakatan tersebut. Hal ini justru membuat eskalasi konflik meningkat kembali.

V. DAFTAR PUSTAKA

- Austin, A., 2004. *Early Warning and The Field: A Cargo Cult Science?* Berlin: Berghof Research Center.
- Barash, D. P. dan Webel, C. P., 2009. *Peace and Conflict Studies*. California: Sage Publications.
- BBC., 2011. Rwanda: How the genocide happened. (online) 17 Mei. Tersedia pada: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-13431486> (Diakses 25 Februari 2013)
- Boutros-Ghali, B., 1992. *An Agenda for Peace*. New York: United Nations.
- Catherine N., 1992. *Rwanda: Recent Debates over Governance and Rural Development* dalam Goran Hyden and Michael Bratton (ed). *Governance and Politics in Africa*. Boulder and London: Lynne Rienner.
- Jones, B., Intervention without borders: Humanitarian intervention in Rwanda. *Millennium: Journal of International Studies* 24, no. 2 (Summer 1995), hal.25-49.
- Menkhaus, K. dan Ortmayer, L., 2000. *Somalia: Misread Crises and Missed Opportunities* dalam *Opportunities Missed, Opportunities Seized: Preventive Diplomacy in the Post-Cold War World*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Montiel, C. J. dan Noor, N. M. ed., 2009. *Peace Psychology in Asia*. New York: Springer.
- Roy, S. L., *Diplomasi*. 1991. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sandole, D. J. D, dkk., 2009. *Handbook of Conflict Analysis and Resolution*. London: Routledge.
- Suryokusumo, S., 2004. *Praktik Diplomasi*. Jakarta: BP Iblam.
- Wallensteen, P., 2012. *Understanding Conflict Resolution*. London: Sage Publications.
- Zolberg, A, Suhrke, A, dan Aguayo, S., 1989. *Escape from Violence*. New York: Oxford University Press.