

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Konflik merupakan salah satu proses dinamika dalam sebuah negara, yang merupakan sebuah fenomena sensitif dan memiliki intensitas tinggi, karena dapat mengancam ketahanan negara. Seorang pakar perdamaian dan konflik yaitu Johan Galtung mendefinisikan bahwa konflik adalah “An action-system is said to be in conflict if the system has two or more incompatible goal-states” (Galtung, 1965). Dalam bukunya Johan menjelaskan bahwa konflik merupakan sebuah sistem, jika dalam sistem tersebut memiliki dua atau lebih tujuan yang bertentangan maka akan terjadi sebuah konflik.

Dalam sebuah negara, konflik mudah terjadi disebabkan karena perbedaan kepentingan dan pendapat aktor didalamnya. Seperti di Republik Afrika Tengah terdapat konflik yang disebabkan karena gejolak politik internal berkepanjangan pasca kemerdekaannya pada tahun 1960. Tercatat dalam sejarah, Republik Afrika Tengah mengalami gejolak politik internal yang sangat panjang, mereka mengalami kudeta hingga 5 kali yaitu pada tahun 1966, 1979, 1981, 2003, dan 2013 (Republika, 2015).

Republik Afrika Tengah telah bergabung dalam PBB pada 20 September 1960, namun belum dapat menjamin mereka bebas dari konflik dan peperangan. Republik Afrika Tengah masih mengalami gejolak politik internal luar biasa yang melahirkan konflik etnis. Hal tersebut disebabkan karena konflik pada tahun 2013 tidak kunjung selesai antara Seleka dan Anti Balaka (United Nations, 2020).

Konflik antara Seleka dan Anti Balaka terjadi ketika beberapa kelompok bersenjata menentang pemerintahan

Presiden Francois Bozize, dan kelompok bersenjata tersebut membentuk aliansi pada akhir tahun 2012 dengan nama “Seleka”. Seleka memiliki tujuan untuk menjatuhkan Presiden Francois Bozize melalui kudeta, dengan cara melancarkan serangan dari timur laut menuju ibu kota Bangui dan terjadilah kudeta pada Maret 2013. Sejak saat itu, pemimpin mereka yaitu Michael Djodia menjadi Presiden Republik Afrika Tengah (Yannick Weyns L. H., 2014).

Selama kelompok Seleka berkuasa, mereka dianggap melakukan kejahatan serius terhadap penduduk sipil, dan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Michael Djodia sebagai Presiden, lebih menguntungkan terhadap kelompok Seleka. Pada penghujung tahun 2013 muncul kelompok “Anti Balaka” yang terbentuk pada tahun 2000 dari aliansi kelompok bela diri desa di wilayah Bossangoa, Bozoum, dan Bocaranga. Anti Balaka berdiri karena didasari kebencian terhadap kelompok Seleka yang mendominasi dinegaranya, mereka menganggap Seleka terlalu serakah dengan menguasai seluruh sektor ekonomi dan melakukan kejahatan terhadap penduduk sipil (Yannick Weyns L. H., 2014).

Banyak kerugian yang ditimbulkan akibat konflik internal ini, namun intensitas konflik antara Seleka dan Anti Balaka seperti tidak menemukan jalan keluar. Untuk menurunkan intensitas konflik, harus ada intervensi dari organisasi internasional sebagai pihak ketiga dalam upaya menuju perdamaian. PBB, sesuai dengan tujuan utama didirikannya yaitu untuk menjaga perdamaian dan keamanan internasional, maka PBB dapat memainkan peran penting di Republik Afrika Tengah untuk mengakhiri konflik yang berkepanjangan.

PBB merupakan sebuah organisasi internasional, yang berdiri sejak tahun 1945 setelah perang dunia kedua, didirikan oleh 51 negara dan memiliki tujuan untuk memelihara perdamaian dan keamanan. PBB sendiri, memiliki motivasi untuk menyelamatkan generasi masa depan dari perang, karena negara-negara pendiri PBB memiliki pengalaman dari

kehancuran pada masa perang dunia kedua. Sejak didirikan PBB banyak diminta untuk menyelesaikan banyak permasalahan seperti menyelesaikan permasalahan yang dapat memicu peperangan, membantu untuk memulihkan perdamaian pasca konflik bersenjata, dan mempromosikan perdamaian kepada masyarakat dunia (United Nations, 2020).

Dalam menjalankan misi untuk memelihara perdamaian di dunia, berdasarkan UN Charter sendiri PBB memiliki 2 organ utama yaitu Security Council (Dewan Keamanan) dan General Assembly (Majelis Umum), selama beberapa dekade Security Council telah banyak membantu untuk mengakhiri banyak konflik di dunia (United Nations, 2020). Ketika Republik Afrika Tengah mengalami eskalasi konflik pada tahun 2013, PBB sebagai organisasi internasional melakukan beberapa upaya yaitu dengan Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 2127. Resolusi tersebut menugaskan MISCA (Mission in the Central African Republic) sebagai pasukan perdamaian yang dipimpin oleh Uni Afrika untuk menstabilkan situasi di Republik Afrika Tengah (Lucey, 2016).

PBB sendiri telah memasukan Republik Afrika Tengah ke dalam program PBA (Peacebuilding Architecture) pada tahun 2008, dengan tujuan untuk pembangunan perdamaian. Sejak tahun 2010, Republik Afrika Tengah sendiri memiliki kantor peacebuilding di negaranya, bernama BINUCA (Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine). Kantor tersebut bertugas, untuk mengkonsolidasikan perdamaian dan memperkuat lembaga demokrasi.

Namun, ketika MISCA dan BINUCA menjalankan tugas, justru dinilai belum mampu untuk menghentikan konflik. Maka pada 10 April 2014, PBB mengeluarkan Resolusi Dewan Keamanan No. 2149 pada pasal 18 sampai 20. Resolusi tersebut memiliki tujuan untuk menggabungkan MISCA dengan BINUCA menjadi MINUSCA (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the

Central Africa Republic) sebagai operasi peacekeeping dan peacebuilding di Republik Afrika Tengah(Lucey, 2016).

Sejauh ini, MINUSCA sendiri belum menunjukkan hasil yang signifikan dalam mendamaikan konflik di Republik Afrika Tengah. Karena MINUSCA, baru berhasil untuk mengurangi intensitas konflik di beberapa kota. Namun belum mampu untuk menyelesaikan beberapa permasalahan seperti menghentikan konflik, menurunkan kekerasan terhadap warga sipil dan mendamaikan kelompok Seleka dan Anti Balaka. Maka MINUSCA sendiri masih dinilai tidak efektif dalam menjalankan tugasnya sebagai operasi peacekeeping dan peacebuilding yang ditugaskan oleh PBB di Republik Afrika Tengah (International, 2016).

## **B. Rumusan Masalah**

Mengapa MINUSCA tidak efektif dalam menangani konflik etnis di Republik Afrika Tengah?

## **C. Landasan Teori**

Untuk dapat memudahkan penulisan dalam menjelaskan analisis dari masalah, serta untuk dapat membuat argumen dengan tepat. Maka, penulis akan menggunakan dua buah konsep untuk kerangka pemikiran. Yaitu konsep teori organisasi internasional dan resolusi konflik.

Berikut Penjelasannya :

### **1. Organisasi Internasional**

Dalam buku “Administrasi dan Organisasi Internasional” karya Teuku May Rudi, beliau menjelaskan bahwa Organisasi Internasional adalah *“Pola kerja sama yang melintasi batas-batas negara, dengan didasari struktur organisasi yang jelas dan lengkap serta diharapkan atau diproyeksikan untuk berlangsung serta melaksanakan fungsinya secara berkesinambungan dan melembaga guna mengusahakan tercapainya tujuan yang disepakati bersama, baik antara pemerintah dengan pemerintah maupun antara*

*sesama kelompok non-pemerintah pada negara yang berbeda*” (Rudi, 2009). Kemudian dengan penjelasan lebih lanjut, Teuku May Rudi menjelaskan bahwa Organisasi Internasional memiliki fungsi dan andil yang signifikan untuk membantu menyelesaikan permasalahan-permasalahan internasional, seperti :

- a. Berfungsi untuk forum dan wadah untuk dapat menjalin kerjasama dan agar dapat mengurangi konflik sesama anggota organisasi.
- b. Berfungsi untuk tempat perundingan dengan tujuan untuk mendapatkan hasil keputusan bersama yang dapat saling menguntungkan dan sebagai lembaga pada waktunya bisa melaksanakan kegiatan sendiri.

Kemudian Clive Archer, melalui bukunya yang berjudul “International Organizations” menjelaskan bahwa Organisasi Internasional memiliki fungsi yaitu :

- a. Organisasi Internasional sebagai instrumen yaitu dapat berfungsi untuk negara anggota agar dapat mencapai kepentingan nasional mereka, berdasarkan tujuan kebijakan luar negeri negara tersebut.
- b. Organisasi Internasional sebagai arena yaitu dimana dapat digunakan sebagai tempat pertemuan bagi negara-negara anggota untuk dapat berdiskusi dan membicarakan permasalahan yang dihadapi..
- c. Organisasi Internasional sebagai aktor independen, organisasi internasional dapat membuat keputusan sendiri tanpa dipengaruhi oleh kekuatan atau paksaan dari aktor diluar organisasi tersebut (Archer, 2001).

## **2. Resolusi Konflik**

Morton Deutsh dalam bukunya, yang berjudul “The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes”. Mendefinisikan resolusi konflik adalah seperangkat teori dan investigasi yang bersifat eksperimental dalam memahami sifat konflik, memeriksa strategi terjadinya konflik,

kemudian mengembangkan resolusi konflik (Deutsch, 1977). Alo Liliweri juga menyebutkan, bahwa resolusi konflik bertujuan untuk dapat mengatasi penyebabnya konflik dan mencoba membangun hubungan baru yang bisa bertahan lama diantara kelompok-kelompok yang bermusuhan (Liliweri, 2009).

Johan Galtung memaparkan bahwa ada tiga pendekatan dalam mencapai perdamaian, yaitu Peacekeeping, Peacemaking, dan Peacebuilding (Galtung, 1976).

- a. Peacekeeping adalah pendekatan angkatan bersenjata atau intervensi militer, untuk mendamaikan pihak yang sedang berkonflik. Terdapat tiga aspek dalam Peacekeeping menjalankan tugasnya, yaitu pertama untuk mencegah kekerasan dan perang. Kedua untuk membatasi intensitas, penyebaran, dan durasi ketika perang pecah, dan ketiga untuk mengkonsolidasikan gencatan senjata dan menciptakan ruang untuk rekonstruksi setelah perang.
- b. Peacemaking adalah pendekatan untuk bergerak menuju penyelesaian konflik dengan cara arbitrase, mediasi dan negosiasi yang dilakukan para aktor politik untuk dapat mencapai kesepakatan damai.
- c. Peacebuilding adalah pendekatan yang bertujuan untuk memelihara dan membangun perdamaian yang sudah terwujud untuk jangka waktu panjang melalui instrumen rekonstruksi sosial (Sempiga, 2017).

Ketika melihat konteks pada PBB, peacekeeping pada awalnya tidak dirancang untuk campur tangan dalam konflik panas, yang sering kali terjadi kekerasan. Justru Peacekeeping dirancang, sebagai alat untuk menunjang upaya resolusi konflik yang sedang terjadi, terutama konflik antar negara. Terdapat

beberapa hal yang dapat mempengaruhi efektivitas peacekeeping dalam menjalankan tugasnya seperti :

a. Mission Composition

Dalam Mission Composition, merupakan hal yang penting karena dapat mengurangi kekerasan dalam konflik, terdapat dua komposisi penting dalam misi PBB, yaitu kapasitas dan konstitusi. Kapasitas mengacu pada jumlah pasukan, sedangkan konstitusi merupakan jenis pasukan yang akan ditugaskan dalam peacekeeping seperti UN Troops, UN Police dan UN Observer. Kedua hal ini merupakan aspek terpenting dalam tingkat keberhasilan operasi peacekeeping, karena kekerasan dapat berkurang jika operasi PBB memiliki kapasitas dan konstitusi yang sesuai.

b. Peacekeeping Success

Peacekeeping Success, merupakan ukuran dalam efektivitas PBB dalam menjalankan operasi berhasil tidaknya sebuah misi didefinisikan seperti dipandu oleh mandat misi terpenuhi, dapat bertahannya perdamaian, tercapainya demokrasi dan konsolidasi, serta infrastruktur dan ekonomi telah dibangun kembali (Lisa Hultman, 2014).

PBB telah menjalankan banyak misi diberbagai negara, berdasarkan pengalaman terdapat faktor-faktor esensial agar operasi peacekeeping yang ditugaskan dapat berhasil, seperti :

1. Dipandu oleh prinsip-prinsip persetujuan, ketidakberpihakan, dan tidak menggunakan senjata kecuali dalam membela diri dan mempertahankan mandat.
2. Dianggap sah dan kredibel, terutama di mata penduduk lokal.
3. Mempromosikan kepemilikan nasional dan lokal dari proses perdamaian di negara tuan rumah.

Selain itu terdapat faktor lain untuk mendukung keberhasilan operasi peacekeeping yaitu :

1. Komitmen dari para pihak yang terlibat dalam proses politik untuk mengupayakan perdamaian.
2. Amanat yang jelas, kredibel dan dapat dicapai, dengan personel yang sesuai sumber daya logistik dan keuangan.
3. Kesatuan tujuan dalam Dewan Keamanan, dengan dukungan aktif untuk operasi PBB di lapangan.
4. Komitmen dari negara tuan rumah untuk operasi PBB tanpa hambatan dan kebebasan dalam menjalankan operasi.
5. Terdapat dukungan dari negara-negara tetangga dan aktor regional.
6. Pendekatan PBB yang terintegrasi, koordinasi yang efektif dengan aktor lain di lapangan dan komunikasi yang baik dengan otoritas dan penduduk negara tuan rumah.
7. Kepekaan tertinggi terhadap penduduk lokal dan menjunjung tinggi standar profesionalisme dan perilaku yang baik (penjaga perdamaian harus menghindari menjadi bagian dari masalah) (United Nations, 2017).

Terdapat indikator lain yang dirumuskan oleh EPON (Effectiveness of Peace Operations Network), yang merupakan lembaga riset dalam menjelaskan efektivitas operasi peacekeeping. EPON menjelaskan bahwa terdapat beberapa faktor untuk dapat menjamin efektivitas peacekeeping, yaitu :

1. Mandate and Matching Sources  
Mandat MINUSCA merupakan mandat paling kompleks dari semua operasi perdamaian yang dijalankan PBB, karena terdapat anggaran cukup besar, namun terdapat beberapa masalah. Pertama anggaran untuk MINUSCA tiga kali lebih besar dari APBN Republik Afrika Tengah, ini

menyebabkan ketergantungan negara tersebut pada MINUSCA. Kedua mandat ini tidak memiliki kapasitas untuk menyelesaikan tiga permasalahan utama yaitu perdagangan gelap dengan negara tetangga yang merupakan sumber dana untuk kelompok bersenjata, meningkatnya kriminalitas, dan trauma dengan sejarah kelam negara. kurangnya sumberdaya seperti jaringan telfon tidak memadai, tidak memadainya kendaraan darat dan udara, kondisi jalan yang buruk dan kendala dengan bahasa. Keempat Republik Afrika Tengah membutuhkan lebih dari 11.000 pasukan FACA (The Central African Armed Forces) untuk menjaga keamanan diseluruh wilayah.

2. Legitimacy and Credibility

Legitimasi dan kredibilitas menjadi tantangan bagi MINUSCA, disebabkan karena ketidakpercayaan masyarakat terhadap aktor eksternal, mengalami salah paham linguistik dan pelecehan seksual.

3. Coordination

Kondisi yang mendasari MINUSCA dalam bertugas yaitu dukungan dari kelima anggota tetap Dewan Keamanan PBB, tanpa adanya kordinasi yang matang dari anggota tetap Dewan Keamanan tidak ada operasi peacekeeping yang akan berhasil (Lise Morjé Howard, 2020).

#### **D. Hipotesa**

Terdapat berbagai faktor yang menyebabkan MINUSCA (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central Africa Republic) sebagai operasi peacekeeping dan peacebuilding di Republik Afrika Tengah tidak efektif, seperti:

1. Kerumitan mandat dan kapabilitas, karena dalam mandat MINUSCA tidak dapat menyelesaikan

permasalahan utama seperti perdagangan gelap yang menjadi sumber dana bagi kelompok bersenjata, meningkatnya kriminalitas dan trauma akan sejarah. Dalam kapabilitas menyangkut sumberdaya kurang memadai, hal ini disebabkan karena kekurangan sumber daya seperti jaringan telfon kurang memadai, pelatihan yang kurang memadai dan kekurangan dana

2. Terdapat krisis legitimasi, kredibilitas dan perlakuan tidak baik dari para anggota pasukan perdamaian sehingga memunculkan ketidakpercayaan warga terhadap aktor eksternal.
3. Kurangnya Koordinasi, koordinasi merujuk pada kerjasama MINUSCA dengan aktor internasional lain, kemudian sebuah misi peacekeeping dikatakan berhasil ketika lima member permanen Dewan Keamanan memiliki koordinasi yang baik. Namun, dalam MINUSCA Perancis sebagai aktor lama di Republik Afrika Tengah memiliki koordinasi yang kurang matang dengan Rusia dan Cina disebabkan karena perbedaan kepentingan.

#### **E. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mendeskripsikan efektivitas MINUSCA di Republik Afrika Tengah.
2. Sebagai bahan bacaan mengenai dinamika PBB dalam menjalankan operasi di Republik Afrika Tengah.

#### **F. Jangkuan Penelitian**

Agar penelitian ini menjadi efektif dan relevan, maka penulis membuat batasan-batasan tertentu agar judul dan pembahasan sesuai, tidak melebar. Jangkauan yang dimaksud, yaitu penulis berfokus pada PBB melalui Dewan Keamanan. Dengan cara, menugaskan sebuah misi operasi peacekeeping di Republik Afrika Tengah yaitu MINUSCA.

## **G. Metode Penelitian**

Metode penelitian, merupakan faktor penting untuk dapat menentukan hasil dari sebuah penelitian yang dilakukan. Maka dari itu penulis menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan menjelaskan fakta-fakta yang terjadi di Republik Afrika Tengah. Cara ini digunakan agar dapat mengetahui efektivitas MINUSCA sebagai operasi peacekeeping dan peacebuilding. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan mengumpulkan data primer dan sekunder yang bersumber dari berbagai macam, seperti internet, buku, jurnal, dan website kredibel untuk dapat mendukung penelitian yang dilakukan.

## **H. Sistematika Penulisan**

Sistematika Penulisan dalam penelitian ini dijelaskan dalam beberapa bab yaitu :

**BAB I** : Dalam bab ini berisi tentang Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, landasan teori, hipotesa, metode penelitian dan sistematika penulisan.

**BAB II** : Membahas lebih dalam mengenai operasi perdamaian yang telah dilakukan PBB di Republik Afrika Tengah.

**BAB III** : Dalam bab ini mengenai implementasi mandat dan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas MINUSCA sebagai operasi PBB dalam Peacekeeping dan Peacebuilding di Republik Afrika Tengah.

**BAB IV** : Pada bab ini berisikan mengenai kesimpulan dari analisis yang telah dilakukan dalam penelitian mengenai efektivitas MINUSCA sebagai operasi perdamaian di Republik Afrika Tengah.