

**Tinjauan terhadap Inisiatif *Organization of African Unity*
(OAU) dalam Pengelolaan Konflik Genosida di Burundi Tahun
1993 – 2000**

Noviawati Lesmana

Departemen Ilmu Hubungan Internasional
Universitas Airlangga

Abstrak

Burundi merupakan negara di Afrika yang mengalami konflik genosida di tahun 1993. Konflik ini disebabkan karena adanya sentimen yang tinggi antara etnis Hutu dan Tutsi. Dalam kasus ini, inisiatif dari organisasi regional Afrika yaitu OAU dapat dikatakan merupakan inisiatif yang aktif. Peneliti menggunakan dua teori untuk menganalisis hal tersebut yaitu modal sosial dan *principal-agent*. Modal sosial yang dibahas adalah aspek struktural dan aspek kognitif yang dimiliki OAU. Sedangkan, dalam *principal-agent* dibahas tentang *agency slack* yang dimiliki OAU dan pengaruhnya terhadap tingkat independensi agen. Melalui dua teori tersebut, peneliti memiliki dua hipotesis. Pertama, OAU memiliki modal sosial yang memperkuat posisinya sebagai organisasi regional yang mengelola konflik di Burundi. Kedua, OAU memiliki tingkat independensi yang tinggi.

Kata Kunci: Pengelolaan Konflik, Burundi, Genosida, Modal Sosial, *Principal-agent*, dan Organisasi Regional.

Abstract

Burundi is a country in Africa that experienced a genocide conflict in 1993. This conflict was caused by a high sentiment between ethnic Hutus and Tutsis. In this case, initiatives from regional African organizations namely OAU can be said to be active initiatives. The author used two theories to analyze this, namely social capital and principal-agent. The social capital discussed is the structural and cognitive aspects of the OAU. Whereas, in the principal-agent discussed about slack agency owned by OAU and its effect on the level of independence of the agent. Through these two theories, researchers have two hypotheses. First, the OAU has social capital that strengthens its position as a regional organization that manages conflict in Burundi. Second, the OAU has a high level of independence.

Keywords: Conflict Management, Burundi, Genocide, Social Capital, *Principal-agents*, and Regional Organizations.

Burundi, negara yang meraih kemerdekaannya pada tahun 1961 merupakan negara yang terletak di antara Tanzania, Republik Demokratik Kongo, dan Rwanda. Meskipun telah meraih kemerdekaannya, Burundi masih menghadapi konflik antar etnis. Terdapat tiga etnis yang ada di Burundi yaitu Hutu sebagai etnis mayoritas, Tutsi sebagai etnis minoritas, dan Twa dengan presentase 1% dari jumlah penduduk yang ada di Burundi. Konflik ini terjadi karena adanya sentimen yang tinggi antara Hutu dan Tutsi. Sentimen ini bermula dari jaman penjajahan Jerman dan Belgia. Perlu diketahui terlebih dahulu bahwa mayoritas pekerjaan etnis yang ada di Burundi bersifat agrikultur. Tutsi bekerja sebagai peternak, Hutu hanya mengelola apa yang mereka dapatkan, dan Twa yang bekerja sebagai pemburu dan pengumpul makanan (HD Centre, 2011).

Kedatangan pemerintahan kolonial merupakan faktor yang mempengaruhi terjadinya konflik antar etnis di Burundi. Pemerintah kolonial yaitu Jerman dan Belgia tidak hanya mengembangkan sistem feodal¹ yang berpengaruh pada struktur sosial masyarakat Burundi. Struktur sosial yang dimaksudkan adalah pembentukan struktur masyarakat yang meninggikan posisi sosial etnis Tutsi. Pemerintah kolonial lebih berpihak kepada etnis Tutsi karena pekerjaannya sebagai peternak yang membantu untuk penyediaan kebutuhan fisik. Maka dari itu, pemerintah kolonial memberikan akses, posisi, dan kekuasaan politik kepada etnis Tutsi seperti kesempatan untuk mengembangkan perekonomian dan bersekolah di Eropa (Daley, dalam HD Centre, 2011).

Perlakuan pemerintah kolonial yang memberikan perlakuan khusus kepada etnis Tutsi inilah yang juga menjadi faktor terbunuhnya Melchior Ndadaye yang berasal dari etnis Hutu. Dapat dikatakan

¹ Sistem feodal merupakan sebuah sistem yang berasal dari Eropa dan kemudian diterapkan pada negara jajahan. Sistem ini membagi masyarakat ke dalam kelas-kelas seperti ksatria, bangsawan, dan masyarakat kalangan bawah (Itandala, 1986).

demikian karena pada tahun 1961, pemerintahan di Burundi masih bersifat otoriter dengan dominasi etnis Tutsi. Kemudian, pada tahun 1993, masuklah demokrasi yang ditandai dengan munculnya pemilu pertama. Pemerintahan ini hanya berlangsung selama tiga bulan karena adanya kudeta oleh etnis Tutsi. Tidak hanya presiden yang terbunuh melainkan juga pembicara dan wakilnya juga ikut terbunuh. Hal inilah yang menyebabkan pecahnya konflik genosida² antar etnis Hutu dan Tutsi yang menyebabkan hilangnya nyawa 150.000 nyawa di tahun 1993 hingga 1994 serta lebih dari 700.000 pengungsi yang melarikan diri ke negara tetangga (HD Centre, 2011).

Kasus ini tidak terlepas dari perhatian Amnesti Internasional³ yang bekerja di Burundi untuk mengidentifikasi jumlah korban. Berdasarkan hasil yang diperoleh dari penyelidikan Amnesti Internasional tahun 1994 telah diestimasikan 50.000 orang yang tewas karena pembunuhan massal, lebih dari 100.000 penduduk yang masih berupaya untuk mencari tempat tinggal baru dan tewas saat perjalanan pada tanggal 11 Juni 1994. Melihat data yang diperoleh, Amnesti Internasional melakukan kampanye supaya komunitas internasional terlebih Perserikatan Bangsa-Bangsa juga memperhatikan kondisi yang terjadi di Burundi karena negosiasi yang telah dilakukan oleh politikus di Bujumbura yang merupakan ibu kota Burundi tidak membuahkan hasil yang signifikan.

² Genosida adalah tindakan yang dilakukan dengan tujuan untuk menghancurkan sebagian atau sepenuhnya suatu nasionalitas, etnis, ras, atau kelompok agama tertentu (Konvensi Genosida PBB, dalam Staub, 2000). Genosida didorong oleh empat motivasi yaitu mengeliminasi musuh, mengeliminasi ancaman, mendapatkan kekayaan ekonomi, dan menyebarkan ideologi atau kepercayaan tertentu (Roth, 2010).

³ Amnesti Internasional merupakan sebuah badan yang bebas ideologi, kepentingan ekonomi, maupun agama. Amnesti Internasional bertugas untuk menginvestigasi setiap peristiwa kekerasan yang terjadi. Amnesti Internasional juga dapat berperan untuk melakukan lobi kepada pemerintah, kelompok, maupun perusahaan, serta memobilisasi masyarakat dalam sebuah *campaign* untuk perubahan dan lain sebagainya (Amnesti Internasional.org, T.T).

Akhirnya, pada tanggal 25 Oktober 1993 representatif Mali mengirimkan surat yang ditujukan langsung kepada Sekretaris Jendral PBB supaya diadakan rapat yang membahas tentang situasi yang terjadi di Burundi (UNSC, 1993). Pada tanggal yang sama, Jose Luis Jesus (Presiden Cape Verde), Dysane Abdallah Dourani (Presiden Djibouti), serta Ahmed Snoussi (Presiden Moroko) yang mana pada saat itu menjadi negara anggota non-permanen di Dewan Keamanan PBB mengirimkan surat pada Presiden Dewan Keamanan PBB untuk mengadakan rapat lanjutan untuk membahas kudeta yang terjadi di Burundi tanggal 21 Oktober 1993 (UNSC, 1993). Presiden Dewan Keamanan PBB menyetujui surat tersebut dan mengadakan rapat yang dihadiri oleh perwakilan Burundi, Mesir, Mali, dan Zimbabwe.

Lalu, setelah mengadakan rapat, PBB menginformasikan melalui surat tanggal 2 November 1993, bahwa pengiriman tim utusan khusus ke Bujumbura yang ditugaskan untuk bertemu dengan anggota pemerintahan yang masih bertahan hidup dan mengawasi situasi yang terjadi telah sampai di tempat dan melakukan tugasnya (UNSC, 1993). Pengawasan yang dilakukan juga melibatkan peran OAU (*Organization of African Unity*)⁴. Maka dari itu, hasil yang didapatkan melalui pengiriman tim tersebut adalah terciptanya sebuah keputusan yang meminta OAU untuk menjadi penggerak utama yang mengelola konflik dan melakukan usaha rekonsiliasi pada konflik yang terjadi di Burundi. Tidak hanya itu, OAU juga diberikan mandat untuk mengeksplorasi wilayah dan menunjuk perwakilan Burundi. Pada tahun 1994, PBB mengecam tindakan para ekstrimis yang melakukan pembunuhan massal dan memberikan dukungan untuk melakukan dialog politik terlebih dahulu untuk mengelola konflik tersebut (UNSC, 1994).

⁴ OAU merupakan salah satu regionalisme di Afrika yang memiliki mandat atau tujuan untuk mengelola konflik apartheid yang terjadi di Afrika. OAU terdiri dari 32 negara yang menandatangani OAU *Charter* tahun 1963 di kota Addis Ababa yang bertempat di Ethiopia (OAU Charter, 1963).

Pemberian mandat kepada OAU untuk mengelola konflik bukanlah pemberian yang sembarangan. Dalam Bab VIII, Artikel 52 dan 53 Piagam PBB, dipaparkan secara jelas adanya mekanisme kerja sama antara Dewan Keamanan PBB untuk mengirim pasukan atau melakukan intervensi kemanusiaan dengan regionalisme yang negaranya sedang berkonflik. *Peace making* yang dilakukan secara diagonal inipun berhasil membuat Hutu dan Tutsi menyepakati pembagian pemerintahan atau dapat disebut dengan *power sharing*⁵. Kesepakatan ini dikenal dengan *Arusha Agreement* yang dicapai pada tahun 2000 (HD Centre, 2011). Pencapaian kesepakatan ini juga tidak terlepas dari peran seperti pastur, NGO, maupun IGO lainnya. Akan tetapi, dalam penelitian ini, peneliti berfokus pada proses pengelolaan konflik yang dilakukan oleh OAU.

Meskipun selama ini OAU dikritik karena adanya tumpang tindih dan terdiri dari negara-negara berkembang bahkan *failed state*. Selain itu, OAU juga seringkali mendapatkan kritikan bahwa OAU hanyalah organisasi yang berdialog tanpa bertindak atau tumpang tindih dengan keanggotaan regional lainnya (Somerville, dalam Fawcett dan Sayigh, 2003). Akan tetapi, pada kasus ini OAU mampu menjadi pemimpin dalam pengelolaan genosida di Burundi (HD Centre, 2011). Maka dari itu, penelitian ini akan membahas tentang mengapa pengelolaan konflik yang dilakukan OAU dapat mengarah pada tercapainya *peace-making*⁶.

⁵ *Power sharing* yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah pembagian kekuasaan politik bagi pihak yang berkonflik. Dalam *power sharing* terdapat tiga aspek yang diperhatikan. Pertama, melibatkan dimensi politik. Kedua, lebih banyak aktor yang dilibatkan. Ketiga, pembagian kekuasaan antara pemerintah dan pihak oposisi (Mehler, 2009).

⁶ *Peace making* adalah sebuah tindakan untuk membuat pihak yang berkonflik mau menyepakati kesepakatan bersama melalui cara-cara damai seperti yang telah tercantum dalam Piagam PBB. Seperti contohnya, melalui usaha diplomasi yang dilakukan oleh perwakilan negara maupun institusi politik. *Peace making* dapat dilakukan juga melalui negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan arbitrase (Ouellet, 2003).

Modal Sosial OAU yang Berpengaruh pada Pengelolaan Konflik Genosida di Burundi

Dalam modal sosial terdapat dua aspek utama yang dibahas dalam penelitian ini yaitu struktural dan kognitif. Dalam aspek struktural terdapat *community events*, jaringan informal, kepemimpinan Afrika, pihak eksternal. Community events yang dapat dilihat dan dianalisis dalam OAU adalah aktivitas yang meningkatkan solidaritas bersama, meningkatkan komunikasi antar pihak, pengalaman bersama, dan kesadaran kolektif (Colleta dan Cullen, 2007). Pertama, dalam bidang dekolonisasi, komisi OAU telah berupaya untuk membentuk dukungan diplomatik. Bahkan, kelompok *liberation movements* yang mendukung kemerdekaan negaranya masing-masing juga dapat berperan sebagai observer pada rapat PBB. Hal ini dapat terlihat dalam Konferensi yang dilaksanakan antara PBB dan OAU pada tanggal 9 – 14 April tahun 1973 yang bertempat di Oslo (Stokke dan Widstrand, 1973). Dalam konferensi tersebut dibahas tentang kesempatan para aktivis *liberation movements* yang mendapatkan kesempatan untuk menjadi observer di Komisi 4 dan observer tersebut berasal dari negara Guinea-Bissau. Hal ini sebelumnya telah diakui oleh Majelis Umum dengan 98 voting yang setuju bahwa setiap individu berhak untuk menyampaikan aspirasinya (UNGA, 1990).

Tidak hanya itu, OAU juga mempermudah aktivitas penyaluran finansial yang berasal dari negara donor dan langsung ditujukan untuk membantu dan mendorong dekolonisasi di Afrika. Donor ini didapatkan dari dunia internasional langsung diberikan kepada Guinea-Bissau, Angola, dan Mozambik (ExploreAfrica, 2018). Kemudian, terdapat juga aktivitas penyaluran militer serta bahan logistik untuk mendukung kemerdekaan negara anggota. Penyaluran militer dapat dilihat dalam konferensi Kairo yang diadakan pada tahun 1964 (AU, 1964). Dalam konferensi tersebut muncullah resolusi AHG/RES/1 dan 24 yang mana negara anggota OAU sepakat untuk mengambil keputusan terkait *deployment* operasi militer untuk membantu negara anggota mencapai kemerdekaannya. Sebanyak

100-man yang diproyeksikan oleh OAU untuk meningkatkan PSO (*Peace and Security Operation*) yang dimilikinya (AU, 2003).

Kemudian, OAU juga melakukan tindakan untuk mendukung kemerdekaan Namibia. Meskipun, Namibia belum menjadi anggota tetap OAU karena belum merdeka, oleh karena OAU memiliki tujuan untuk mendukung negara di Afrika yang masih terikat kolonialisme Eropa untuk merdeka. Maka dari itu, OAU mendukung melalui jalur diplomasi untuk mempengaruhi dunia internasional terkait kemerdekaan Namibia. Hal ini direspon positif oleh dunia internasional dengan adanya keputusan *International Court of Justice* (ICJ) pada tahun 1971 yang menyatakan bahwa tidak ada negara lain yang berhak untuk menguasai Namibia (ICJ, 1971). Adanya respon positif ini membuat OAU berhasil membuat resolusinya yaitu AHG/RES.87 dan 97 yang menyatakan bahwa OAU mengecam siapapun pihak yang merebut kemerdekaan Namibia. Resolusi ini juga sebelumnya dibahas dalam konferensi yang bertempat di Algeria pada tahun 1968 (AU, 1968).

Kedua, dalam konflik perbatasan, setelah sepuluh tahun berdiri, OAU telah dihadapkan pada banyaknya konflik perbatasan di bagian utara, timur, dan tengah. Upaya OAU dalam mengatasi konflik perbatasan telah membuktikan adanya *true spirit* dari solidaritas masyarakat Afrika tanpa adanya intervensi. Bahkan, Majelis Umum PBB memberika tribute khusus bagi OAU yang telah berperan dalam memelihara dan menjaga perdamaian dan keamanan internasional. Dalam konflik perbatasan ini negara anggota OAU mengecam kudeta pemerintahan dengan mengirimkan pasukan militer (UNGA, 1998). Ketiga, adanya aksi OAU yang melindungi kedaulatan dan integritas wilayah negara anggota. Seperti halnya yang terjadi pada negara Nigeria, OAU menyediakan sebuah badan khusus yaitu *Ad Hoc Consultative Committee* yang membantu untuk mencegah terjadinya *secession*. Kemudian, OAU juga meluncurkan aksinya pada kasus Mesir yang mana OAU dengan keras mengecam aksi agresi Israel dan meminta Israel untuk menarik tentara yang berada di Mesir (Exploreafrica, 2018).

Keempat, adanya perjuangan bersama untuk melawan apartheid. Perjuangan ini tampak dari konferensi yang diadakan di Kairo pada tanggal 17 – 21 Juli tahun 1964 yang membahas dengan masalah apartheid yang masih terjadi di Afrika Selatan. Dalam OAU terdapat *Liberation Comitte* yang bertugas untuk memberikan informasi terkait kasus apartheid yang terjadi di Afrika Selatan. Dalam konferensi diputuskan bahwa Nelson Mandela, Walter Sisulu, Mangaliso Sobukwe, dan nasionalis lainnya harus dilepaskan dari penjara di Afrika Selatan. OAU juga mendorong negara-negara di Afrika untuk mengimplemetasikan keputusan yang telah diambil tahun 1983 untuk melakukan boikot barang dan material lainnya ke Afrika Selatan (AU, 1964).

Kelima, adanya dorongan untuk menjaga kebudayaan Afrika yang diadakan oleh OAU pada tahun 1969 bulan Agustus dengan nama *African Cultural Festival* dan bertempat di Aljazair. Festival ini diadakan untuk memperingati tujuh tahun kemerdekaan Aljazair. Festival dibuka dengan film dokumenter yang berisi tentang anti kolonialisme dan imperialisme (Hamouchene, 2014). Tidak hanya itu juga terdapat *Workshop* pertama untuk mempertunjukkan *African Folklore*, tarian, dan Musik pada tahun 1970 bulan Oktober. *Workshop* ini diadakan di Somalia dan menjadi *triumph* dari rasa solidaritas dan *africanity* atau nilai-nilai Afrika. Festival ini dihadiri tidak hanya oleh masyarakat saja tetapi juga tokoh-tokoh terkenal dari masing-masing negara anggota (Tsegaye, 2016).

Keenam, adanya aksi bersama untuk mengatasi masalah pengungsi di Afrika. Pada tahun 1968, OAU telah melakukan operasi untuk memberikan edukasi dan kesempatan kerja bagi para pengungsi di Afrika. Pada tahun 1969, terbentuklah sebuah konvensi untuk mengatur permasalahan pengungsi terkait status dan hak yang harusnya diperoleh. Dalam Artikel 11 Konvensi OAU terhadap permasalahan pengungsi dikatakan bahwa *refugees* tidak boleh ditolak karena kehidupan mereka juga terancam di wilayahnya. Dalam Konvensi tahun 1969 (OAU, 1969) di Artikel 2 dipaparkan bahwa setiap negara anggota OAU harus megupayakan yang terbaik terkait kebijakan domestik untuk menerima

refugees. Selain itu, OAU juga berupaya untuk menjamin perdamaian dan aksi humanitarian para pencari suaka dan *refugees*.

Kedua, jaringan informal OAU dapat dianalisis melalui *movement* atau nilai yang dipegang oleh kelompok penggerak tersebut. Hal ini dikarenakan, menurut Colleta dan Cullen (2007), pergerakan atau pertukaran informasi tersebut merepresentasikan usaha untuk bekerja sama, berkordinasi, dan tindakan tolong-menolong. OAU memiliki jaringan informal khusus yang bernama Pan-Afrikanisme. Pan-Afrikanisme merupakan artikulasi dari nilai universal yang dianut oleh Afrika setelah revolusi pemikiran-pemikiran sempit tradisional dan dominasi Eropa. Pan-Afrikanisme meyakini bahwa jika negara merdeka di Afrika ingin bertahan dalam bidang ekonomi dan politik, para pemimpin negara-negara tersebut harus bekerja sama untuk membuat sebuah organisasi yang cukup kuat guna memobilisasi sumber daya dan mencapai tujuan bersama seperti pertumbuhan ekonomi, modernisasi, kerja sama dengan dunia internasional, dan restorasi kebudayaan Afrika. Pada dasarnya, Pan-Afrikanisme mengedepankan persatuan seluruh masyarakat Afrika. Maka dari itu, Pan-Afrikanisme diyakini sebagai sebuah sistem kepercayaan yang mengandung ideologi dan tujuan (Andrain, 1960).

Ideologi disini berfungsi untuk menyediakan makna dari sebuah peristiwa dan memungkinkan adanya kerja sama. Ideologi Pan-Afrikanisme berasal dari lima sumber utama. Pertama, ideologi ini berkaitan dengan Revolusi Perancis yang juga meyakini nilai-nilai kebebasan, kesetaraan, dan persaudaraan. Jika dilihat dalam masyarakat Afrika, nilai kebebasan akan berkontribusi bagi mereka untuk mencapai tujuan. Kemudian, nilai kesetaraan yang menyediakan kesempatan bagi masyarakat Afrika untuk beraktivitas. Lalu, persaudaraan yang menyatukan masyarakat Afrika karena telah mengalami eksploitasi ras pada masa kolonial. Sumber kedua berasal dari Marxisme dan Revolusi Rusia. Akan tetapi, yang menjadi pembeda adalah adanya doktrin tentang kelas, yang didukung oleh Kwame

Nkrumah -salah satu penggerak nasionalis- adalah *non-violence* dan *democratic socialism*. Ketiga, bersumber dari idealisme Wilsonian dalam urusan internasional. Konsep yang ditekankan adalah *self-determination*, dukungan bagi masyarakat marjinal, dan menolak diskriminasi rasial. Keempat, berasal dari Gandhi yang meyakini bahwa setiap tindakan yang dilakukan tidak dilakukan dengan kekerasan. Kelima, ide Marcus Garvey yang meyakini bahwa Afrika merupakan rumah bagi bangsa Negro (Andrain, 1960).

Jaringan informal merupakan aspek struktural yang penting untuk menjadi modal sosial yang dimiliki OAU. Jaringan informal terbentuk dengan berbagai macam faktor yang menjadi dasar kerja sama, kordinasi, dan *mutual assistance* antar pihak (Colleta dan Cullen, 2007). Jaringan informal yang dimiliki OAU sangat terlihat jelas dalam Pan-Afrikanisme. Selain merupakan faktor pembentuk OAU, Pan-Afrikanisme juga menjadi sebuah nilai yang mendorong negara anggota OAU untuk bersama-sama menyelesaikan permasalahan secara bersama. Bahkan, Pan-Afrikanisme juga mendukung terbentuknya sebuah asosiasi atau organisasi yang memang menjadi wadah untuk menyelesaikan permasalahan. Tanpa adanya Pan-Afrikanisme sebagai jaringan informal OAU, tentu konflik di Burundi akan semakin rumit dan negara anggota atau kawasan tidak akan memiliki kesadaran bersama untuk mengelola konflik tersebut. Akan tetapi, karena adanya Pan-Afrikanisme, negara anggota terdorong untuk menyelesaikan konflik secara bersama-sama.

Terpilihnya seorang pemimpin atau *official leaders* di Afrika berkaitan dengan nilai politik yang telah berakar dalam masyarakat. Seorang pemimpin di Afrika pastilah orang yang dihormati oleh masyarakatnya. Penghormatan terhadap para pemimpin ini berkaitan erat dengan nilai-nilai religius, sosial, moral, dan lainnya. Masyarakat di Afrika juga meyakini bahwa pemimpin mereka memiliki hal spiritual, seperti contohnya mendapat wahyu atau memiliki kebijaksanaan. Masyarakat

Afrika meyakini bahwa ketidaksetiaan kepada pemimpin merupakan ketidaksetiaan pada Tuhan (Idang, 2015).

Jika dilihat dalam kasus Burundi, terdapat dua tokoh pemimpin yang menonjol dan dihormati dalam penyelesaian konflik ini. Pertama, presiden Tanzania yaitu Julius Nyerere yang terpilih sebagai mediator pertama yang langsung turun ke lapangan untuk bertemu dengan dua pihak yang bertikai yaitu Hutu dan Tutsi. Terpilihnya Julius Nyerere bukanlah tanpa suatu pertimbangan. Julius Nyerere merupakan seorang yang dianggap memiliki kredibilitas internasional. Julius Nyerere merupakan orang pertama dari Tanzania yang menempuh pendidikan di salah satu universitas Inggris. Kemampuan dan pengetahuannya tentu yang menjadikannya layak untuk memimpin negara Tanzania setelah meraih kemerdekaannya. Selain itu, konflik di Burundi yang *spill over* ke daerah Tanzania juga menjadi salah satu alasan terpilihnya Julius Nyerere karena dianggap lebih memahami situasi konflik yang terjadi (Madyibi, T.T).

Pihak eksternal ini termasuk IGOs maupun NGOs yang memiliki kerja sama dengan OAU. Tampak jelas dalam piagam pembentukan OAU tahun 1963, OAU dengan tegas menyatakan dalam bagian Pembukanya yaitu adanya dorongan dari Piagam PBB dan UDHR (*Universal Declaration of Human Rights*) serta beberapa prinsip yang akhirnya menyediakan fondasi solidaritas untuk perdamaian dan kerja sama antar negara (OAU Charter, 1963). Bahkan, dalam kasus ini, OAU juga tidak bekerja sendirian meskipun terdapat mandat langsung yang diberikan PBB kepada OAU untuk menyelesaikan masalah yang terdapat di Burundi (UNSC, 1993). OAU juga bekerja sama dengan IGOs seperti Amnesti Internasional untuk menyelidiki dengan lebih cermat terkait korban-korban konflik perang, etnis, maupun teritori (Amnesti Internasional, 1994).

Kemudian, aspek kognitif dapat dilihat melalui nilai dan norma, tanggung jawab bersama, dan ekspektasi negara. Dalam modal sosial tentunya

terdapat nilai-nilai dan budaya yang sama antar masyarakat sehingga mendorong kepercayaan satu sama lain. Nilai-nilai sosial atau budaya dalam suatu wilayah tidak dapat dipisahkan dari keagamaan, moral, nilai politik, dan lain sebagainya. Hal itulah yang dimiliki negara anggota OAU. Sejak awal berdirinya, OAU dipengaruhi oleh dua nilai dan norma yang signifikan yaitu *Africanity* dan Pan-Afrika. Pertama, nilai *Africanity* yang mulai menunjukkan signifikansinya sejak adanya *African Cultural Festival*. Bahkan, OAU juga mengemukakan bahwa melalui festival inilah nilai-nilai Afrika dipertunjukkan dengan keberagaman dan kekayaan budayanya, maka dari itu festival pertama ini merupakan *triumph* dari nilai *Africanity* (Redmond, 2014).

Tanggung Jawab bersama antar negara anggota OAU dapat terlihat jelas dari piagam yang terbentuk di tahun 1963. Piagam yang ditandatangani oleh masing-masing negara ini memuat artikel-artikel yang mengatur tentang tindakan dan tanggung jawab apa yang harus dipenuhi sebagai bagian dari OAU. Pertama, dapat dilihat dari Artikel yang ke-3 yang membahas tentang prinsip-prinsip yang harus diambil oleh negara-negara anggota supaya memiliki persamaan persepsi terlebih dahulu sebelum mengambil tanggung jawab bersama. Pertama, prinsip kesetaraan kedaulatan antar negara anggota. Kedua, tidak ada intervensi terhadap permasalahan internal atau domestik sebuah negara. Akan tetapi, prinsip ini berkembang dengan diperbolehkannya intervensi karena melihat banyaknya konflik di Afrika yang tidak mampu diselesaikan oleh sebuah negara seperti yang nyata terjadi pada kasus Burundi.

Keberhasilan terbentuknya OAU sebagai regionalisme di Afrika tidak terlepas dari ekspektasi atau harapan yang dimiliki masing-masing negara anggota. Berdirinya OAU memberikan harapan bagi negara-negara di Afrika untuk bersatu dan membentuk satu identitas bersama yaitu negara Afrika. Identitas inilah yang didukung oleh negara Afrika sebagai simbol atau persatuan karena pernah mengalami perbudakan, diskriminasi ras, dan kolonialisme (Andrain, 1960). Selain itu, masing-masing negara di

Afrika juga memiliki harapan untuk dapat meningkatkan kredibilitasnya di mata internasional. Dengan menunjukkan komitmennya di OAU, negara anggota tidak akan mengeluarkan *cost* yang terlalu banyak untuk menunjukkan kredibilitasnya di dunia internasional. Komitmen yang dimaksudkan disini adalah komitmen untuk melakukan pengelolaan konflik dan menghasilkan resolusi dan demokrasi. Seperti yang terjadi dalam kasus Burundi, negara anggota bekerja sama untuk mengirimkan pasukan observer yang berasal dari Niger, Mali, dan Burkina Faso di tahun 1994. Kemudian, Tanzania juga mengisi peran dan berkontribusi dengan hadirnya Presiden Tanzania yaitu Julius Kambarage Nyerere untuk tidak hanya menjadi pemimpin mediasi tetapi juga memberikan informasi kepada pihak-pihak yang bersengketa. Oleh karena Julis Nyerere memiliki kredibilitas di mata internasional maka beliau dapat menjadi fasilitator bagi negara yang mau meberikan donor untuk mendukung proses perdamaian (HD Centre, 2011).

Analisis Independensi Agen OAU

Independensi OAU dapat dianalisis melalui tiga hal yaitu prosedur pengambilan keputusan, supranasional birokrasi, dan legalisasi dalam pengelolaan konflik. Pertama, terkait tentang prosedur pengambilan keputusan yang memiliki sifat otonom dan netral. Prosedur ini berkaitan dengan jumlah yang dibutuhkan untuk mengontrol dan siapa yang memegang peranan penting untuk mengambil suatu keputusan (Hennida, 2015). Pengambilan keputusan OAU didasarkan pada konsensus yang setidaknya 2/3 pihak yang hadir dalam sidang atau rapat menyetujui suatu kesepakatan. Melalui pertemuan-pertemuan yang diadakan, peneliti berargumen bahwa prosedur pengambilan keputusan OAU yang merujuk pada konsensus 2/3 suara mayoritas berpengaruh pada efisiensi pengelolaan konflik yang terjadi di Burundi. Hal ini tentu akan mempermudah OAU untuk bertindak karena adanya kejelasan mandat dan keputusan yang telah disepakati bersama dan OAU merupakan *proximate principal* sehingga dapat memahami situasi dan kondisi yang terjadi di Burundi. Selain itu, karena adanya konsensus 2/3 suara, maka negara anggota tidak akan membiarkan delegasi otoritas yang diberikan terbuang sia-sia. Melalui hasil analisis ini berarti benar seperti apa yang dikatakan Haftel dan Thompson (2006), jika otoritas prosedur pengambilan keputusan diberikan kepada pemerintah negara anggota maka tingkat independensi organisasi tersebut akan semakin tinggi. Dapat dilihat bahwa, segala keputusan berada di tangan *The Assembly of the Heads of the States*, maka dari itu tingkat independensi OAU juga semakin tinggi.

Di bawah masa jabatan Sekretaris Jenderal OAU yaitu Dr. Salim Ahmed Salim, dibentuklah mekanisme baru untuk menggantikan *The Commission of Mediation, Conciliation, and Arbitration*. Mekanisme baru merupakan salah satu badan *ad hoc* dan dijuluki sebagai badan pusat OAU untuk pencegahan, pengelolaan, dan resolusi konflik. Dalam mekanisme ini juga direncanakan untuk menciptakan *Early Warning System* untuk

memfasilitasi investigasi negara yang berpotensi untuk berkonflik dan mengizinkan adanya intervensi (Munya, 1999). *Early Warning System* yang ada pada mekanisme yang baru berfungsi juga untuk mengidentifikasi dan mengumpulkan informasi penyebab konflik di suatu wilayah (Muyangwa dan Vogt, 2000). Pada pertemuan OAU tahun 1990, para pemimpin Afrika memberikan perhatiannya dan berkomitmen untuk bekerja sama mengurangi konflik di Afrika. Pada pertemuan tahun 1992 di Dakar, Dr. Salim Ahmed Salim mengumpulkan sebuah *report* yang berjudul “*Report of the Secretary-General on Conflicts in Africa: Proposals for an OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management, and Resolution*”. Menurut Dr. Salim Ahmed Salim, badan *ad hoc* OAU selama ini tidak cukup untuk melakukan resolusi konflik, maka dari itu hal ini menjadi hal yang urgen guna membentuk kerangka kerja institusi untuk mengelola konflik di Afrika dengan tepat.

Terdapat empat tujuan terbentuknya badan ini. Pertama, untuk mengantisipasi dan mencegah area yang berpotensi konflik menimbulkan eskalasi yang besar. Kedua, mengupayakan *peace-making* dan *peace-building*. Ketiga, untuk melakukan aktivitas *peace-making* dan *peace-building* setelah konflik tersebut berhasil ditangani. Badan ini terdiri dari *the Central Organ* dan *the Conflict Management Division* atau *Conflict Management Center*. Badan yang pertama yaitu *the Central Organ* terdiri dari 16 negara yang dipilih dan berada di bawah *The Assembly of Heads of State and Government* dan bagian ini juga akan berfungsi sebagai pengambil keputusan. Dalam pengambilan keputusan *the Central Organ* akan bertanggungjawab untuk menyelidiki isu konflik yang berdampak pada perdamaian dan keamanan (Muyangwa dan Vogt, 2000).

Kedua, untuk mengatur operasionalisasi militer merupakan fungsi dari *the Conflict Management Center*. Badan ini bekerja sama dengan Sekretariat Jenderal yang diletakkan pada *Political Affairs Division* Sekretariat OAU. Badan ini juga bertanggung jawab untuk mendukung strategi dan mengimplementasikan keputusan Sekretariat Jenderal untuk mencegah,

mengelola, dan resolusi konflik. Untuk melaksanakan misi ini, badan ini melakukan empat hal. Pertama, mengumpulkan, menyusun, dan menyebarkan informasi terkait dengan konflik maupun wilayah yang berpotensi konflik. Kedua, menyediakan dan menyajikan opsi kebijakan ke Sekretariat Jendral OAU tentang bagaimana solusi terbaik untuk menghadapi konflik di suatu wilayah. Selain itu, badan ini juga berguna untuk mendorong keputusan Sekretaris Jendral OAU terkait pengelolaan konflik di suatu wilayah. Ketiga, menganalisis dan melakukan riset jangka panjang terkait akar permasalahan konflik dan implikasinya terhadap usaha pencegahan dan *peace-building*. Keempat, untuk mendukung dan mengatur militer yang berfungsi untuk mengobservasi pemerintahan dan masyarakat di wilayah konflik. Lalu, badan ini juga berguna untuk mengawasi misi dan mengkoordinasikan kebijakan regional untuk mendukung *peace-keeping operations* (Muyangwa dan Vogt, 2000).

Ketiga, legalisasi dalam pengelolaan konflik dilihat dari model *delegation*, OAU bersifat *proximate* yang mana *principal* dan agen memiliki kedekatan wilayah atau hubungan yang mempengaruhi keputusan. Oleh karena OAU merupakan agen yang memiliki kedekatan wilayah dengan prinsipalnya, maka *proximate* inilah yang menjadi keunggulan OAU karena negara anggota yang berperan sebagai prinsipal akan lebih menyetujui keputusan dan kesepakatan yang dibentuk oleh OAU. Maka dari itu, argumen dari Nielson dan Tierney (2003) yang menyatakan bahwa tekanan agen dengan jarak *proximate* yang dekat akan lebih menghasilkan sebuah tindakan yang signifikan terbukti dalam OAU. Kemudian, dapat dilihat juga OAU memiliki tingkat independensi yang tinggi karena melihat dari Tabel 1.1 yang menunjukkan bahwa dengan jumlah prinsipal yang banyak dan agen yang hanya berjumlah satu akan memunculkan aturan umum yang mudah diterima oleh prinsipal. Meskipun demikian, hal itulah yang berkontribusi dalam pengelolaan konflik di Burundi karena membuat OAU memiliki tingkat independensi yang tinggi. Selain itu, aturan-aturan yang dibuat OAU merupakan aturan

yang bersifat umum sehingga akan memudahkan proses pengambilan keputusan.

Kesimpulan

Pengelolaan konflik yang dilakukan OAU dalam kasus genosida di Burundi merupakan pengelolaan konflik yang dapat membawa negara Burundi pada mencapai *peace-making* melalui *power-sharing* pemerintahan yang disepakati dalam *Arusha Agreement*. Tidak mudah untuk membuat dua etnis dengan tensi yang tinggi untuk mau duduk bersama, berdiskusi, dan bernegosiasi untuk mengikuti proses pengelolaan konflik. Melalui kasus ini, inisiatif OAU terlihat jelas dalam pengelolaan konflik di Burundi. Meskipun memang negara anggota OAU terdiri dari negara berkembang dan masih terdapat konflik internal dalam negaranya, dalam kasus ini negara anggota dapat bekerja sama untuk mengelola konflik di Burundi.

Kerjasama ini tidak terlepas dari peran dan inisiatif aktif OAU sebagai organisasi regional untuk mengelola konflik tersebut. Dalam penelitian ini telah dibahas tentang dua argumen utama mengapa pengelolaan konflik yang dilakukan oleh OAU dapat mengarahkan Burundi untuk mencapai *peace-making*. Modal sosial yang dimiliki OAU memang berpengaruh pada pengelolaan konflik oleh karena modal ini merupakan modal yang digunakan untuk mengembangkan masyarakat. Dalam kasus ini, juga membuktikan hipotesis Nielson dan Tierney (2003) yang mengatakan bahwa tekanan agen dengan jarak *proximate* yang dekat akan lebih menghasilkan sebuah tindakan atau perilaku yang signifikan. Hal ini dapat terlihat dari proses pengelolaan konflik di Burundi hingga tercapainya *Arusha Agreement*.

Daftar Pustaka

Amnesti Internasional. 1994. *Briefing Paper From Amnesty International Visit to Burundi 25 July – 4 Agustus 1994* [online]. Dalam <https://www.amnesty.org/download/Documents/180000/nws111841994en.pdf>. Diakses tanggal 9 Oktober 2018.

_____. T.T *Who We Are* [online]. Dalam <https://www.amnesty.org/en/who-we-are/>. Diakses tanggal 20 September 2018.

Andrain, Charles F. 1960. *The Pan-African Movement: The Search for Organization and Community*. Clark Atlanta University, Vol. 23, No. 1.

AU. 1964. “*Resolutions Adopted By The First Ordinary Session of The Assembly of Heads of State and Government Held in Cairo, UAR From 17 To 21 July 1964*”[online]. Dalam https://au.int/sites/default/files/decisions/9514-1964_ahg_res_1-24_i_e.pdf. Diakses tanggal 15 Oktober 2018.

_____. 1968. “*Resolutons Adopted By The Eleventh Ordinary Session of The Assembly of Heads of State and Government Held in Algeria From 4 To 12 July 1968*”[online]. Dalam https://au.int/sites/default/files/decisions/9567-council_en_4_12_september_1968_council_ministers_eleventh_ordinary_session.pdf. Diakses tanggal 15 Oktober 2018.

_____. 2003. “*The Establishment of the African Standby Force and The Military Staff Committee*”[online]. Dalam <http://www.peaceau.org/uploads/asf-policy-framework-en.pdf>. Diakses tanggal 15 Oktober 2018.

- Colleta, Nat J dan Michelle L. Cullen. 2007. *The Nexus Between Violent Conflict, Social Capital, and Social Cohesion: Case Studies from Cambodia and Rwanda*. The World Bank : Social Capital Initiative Working Paper No. 23.
- Exploring Africa. 2018. “*About the Organization of African Unity*” [online]. Dalam <http://exploringafrica.matrix.msu.edu/about-the-organization-of-african-unity/>. Diakses tanggal 15 Oktober 2018.
- Fawcett, Louise dan Yezid Sayigh. 2003. *The Third World Beyond the Cold War Continuuy and Change*. New York: Oxford University Press.
- Haftel, Yoram Z., & Thompson, A. 2006. *The Independence of International Organizations*. *Journal of Conflict Resolution*, 50(2), 253–275.
- Hamouchene, Hamza. 2014. “*Culture and Revolution: The Pan-African Festival of Algiers 1969*” [online]. Dalam <https://www.pambazuka.org/pan-africanism/culture-and-revolution-pan-african-festival-algiers-1969>. Diakses tanggal 15 Oktober 2018.
- HD Centre. 2011. *The AU and the Search for Peace and Reconciliation in Burundi and Comoros*.
- Hennida, Citra. 2015. *Rezim dan Organisasi Internasional: Interaksi Negara, Kedaulatan, dan Insititusi Multilateral*. Malang: Intrans Publishing.
- ICJ. 1971. “*Legal Consequences for States of The Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276*” [online]. Dalam <https://www.icj-cij.org/files/case-related/53/053-19710621-ADV-01-00-EN.pdf>. Diakses tanggal 15 Oktober 2018.

- Idang, Gabriel E. 2015. *African Culture and Values* [online]. Dalam http://www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1561-40182015000200006. Diakses pada tanggal 23 September 2018.
- Itandala, Buluda. 1986. *Feudalism in East Africa*. Utafiti Vol VIII No. 2, Journal of the Faculty of Arts and Social Sciences, University of Dar es Salaam.
- Madyibi, Ayanda. T.T. “*Biography: Julius Kambarage Nyerere*” [online]. Dalam <https://www.marxists.org/subject/africa/nyerere/biography.htm>. Diakses tanggal 15 Oktober 2018.
- Munya, P. Mwet. 1999. *The Organization of African Unity and Its Role in Regional Conflict Resolution and Dispute Settlement: A Critical Evaluation*, 19 B.C Third World L.J. 537.
- Muyangwa, Monde dan Margaret A. Vogt. 2000. *An Assesment of the OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management, and Resolution, 1993-2000*. International Peace Academy.
- Nielson, Daniel L. & Tierney, Tierney. 2003. *Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform*. International Organization, 57, pp. 241-276.
- OAU Charter. 1963. *OAU CHARTER* [online]. Dalam https://au.int/sites/default/files/treaties/7759-sl-oau_charter_1963_0.pdf. Diakses tanggal 4 Mei 2018.
- _____. 1969. “*OAU Convention Governing The Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*” [online]. Dalam <http://www.achpr.org/files/instruments/refugee->

convention/achpr_instr_conv_refug_eng.pdf. Diakses tanggal 15 Oktober 2018.

Redmon, Shana L. 2014. *Anthem: Social Movements and the Sound of Solidarity in the African Diaspora*. New York: New York University.

Roth, John K. 2010. *Easy to Remember?: Genocide and The Philosophy of Religion*, dalam *International Journal for Philosophy of Religion*, Vol. 68, No. 1/3, hal. 31-42.

Staub, Erwina. 2000. *Genocide and Mass Killings: Origins, Prevention, Healing and Reconciliation*”, dalam *Political Psychology*, Vol. 21, No. 2, hal. 367-282.

Stokke, Olav dan Carl Widstrand. 1973. “*Southern Africa The UN-OAU Conference Oslo 9 -14 April 1973*”[online]. Dalam <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:276012/FULLTEXT02.pdf>. Diakses tanggal 15 Oktober 2018.

Tsegaye, Kebede Kassa. 2016. “*The Cultural Agenda of the OAU/AU Since 1963*”[online]. Dalam <http://www.jpanafrican.org/docs/vol9no7/9.7-6-Tsegaye.pdf>. Diakses tanggal 15 Oktober 2018.

UNGA. 1990. “*Resolutions Adopted on the Reports of the Sixth Committee*”[online]. Dalam http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/183698/A_RES_45_37-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Diakses tanggal 15 Oktober 2018.

_____. 1998. “*General Assembly Honours Hundreds Of Thousands Who Served Cause Of Peace, Adopting Declaration On Fiftieth Anniversary Of UN PEACEKEEPING*”[online]. Dalam

UNSC. 25 Oktober 1993. Dari Representatif Cape Verde, Djibouti, dan Moroko ke UNSC. U.N. doc S/26625. Diambil dari <http://www.un.org/en/documents/index.html>.

_____. 25 Oktober 1993. *Provisional Verbatim Record of The Three Thousand Two Hundre and Ninety-Seventh Meeting* U.N. doc S/PV. 3297. Diambil dari <http://www.un.org/en/documents/index.html>.

_____. 29 Juli 1994. Dari pernyataan presiden Pakistan yang ditujukan ke UNSC. U.N. doc S/PRST/1994/38. Diambil dari <http://www.un.org/en/documents/index.html>.