



GRAHA ILMU

# **ISU BENCANA DALAM HUBUNGAN INTERNASIONAL**

**Editor:**

**June Cahyaningtyas & Ludiro Madu**



GRAHA ILMU

# **ISU BENCANA DALAM HUBUNGAN INTERNASIONAL**

**Editor:**

**June Cahyaningtyas & Ludiro Madu**

## ISU BENCANA DALAM HUBUNGAN INTERNASIONAL

Penulis : Syamsul Maarif

Erna Kurniawati

Anik Yuniarti

Ludiro Madu

Sri Issundari

Tri Fitriani Puspitasari

Iva Rachmawati

Aryanta Nugraha

June Cahyaningtyas

Machya Astuti Dewi

Desy Nur Aini

Yulius Purwadi Hermawan

Hikmatul Akbar

Muhadi Sugiono

Alban Sciascia

Sundoro Agung Nugroho

Suryo Wibisono

Bastian Yunariono

Kepri Marudur

Ratnawati

Titus Bransma Heru

Editor : June Cahyaningtyas

Ludiro Madu

Edisi Pertama

Cetakan Pertama, 2013

Hak Cipta © 2013 pada penulis,

Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, secara elektronik maupun mekanis, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.



### GRAHA ILMU

Ruko Jambusari No. 7A

Yogyakarta 55283

Telp. : 0274-889836; 0274-889398

Fax. : 0274-889057

E-mail : [info@grahailmu.co.id](mailto:info@grahailmu.co.id)

Maarif, Syamsul; Kurniawati, Erna, dkk.

ISU BENCANA dalam Hubungan Internasional/Syamsul Maarif; Erna Kurniawati, dkk.

-Edisi Pertama - Yogyakarta; Graha Ilmu, 2013

xii + 166 hlm, 1 Jil.: 26 cm.

ISBN: 978-602-262-047-1

1. Hubungan Internasional

I. Judul

# 10

## Perempuan dan Bencana Alam: Korban atau Agen Pembangunan?

**-Machya Astuti Dewi-**

### Pendahuluan

Dalam tragedi bencana alam perempuan dan anak-anak seringkali dipotret dan diasumsikan sebagai pihak yang lemah. Setidaknya fenomena itu tergambarkan dalam tayangan dan berita di berbagai media massa yang seringkali mengekspos berita atau gambar tentang situasi menyedihkan yang dialami para korban bencana alam, terutama perempuan dan anak-anak. Gambar perempuan menggendong anaknya di pengungsian, bayi yang menangis atau wajah sedih anak-anak yang terpaksa harus ikut tinggal di pengungsian menjadi cermin bahwa perempuan menghadapi beban berat manakala bencana alam terjadi karena ia harus memikirkan keselamatan dan kebutuhan anak-anaknya di saat ia sendiri sebenarnya sedang membutuhkan pertolongan.

Namun apakah perempuan harus selalu diposisikan sebagai pihak yang lemah dalam situasi bencana? Ataukah perempuan sebenarnya memiliki kekuatan dan mampu memberikan kontribusi dalam menghadapi bencana alam? Tulisan ini akan menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut. Bagian awal dari tulisan ini akan membahas mengenai dampak bencana alam bagi kehidupan perempuan. Tulisan dilanjutkan dengan mengungkap contoh-contoh bahwa di beberapa tempat yang pernah dilanda bencana alam perempuan memiliki peran yang amat penting untuk memulihkan kondisi setelah terjadinya bencana alam. Bagian akhir tulisan ini akan melihat bagaimana organisasi internasional memberikan kontribusi mereka dalam mendorong peran aktif perempuan dalam pembangunan pasca bencana.

### Bencana Alam dan Ketidakamanan Perempuan

Bencana alam memiliki implikasi yang berbeda bagi laki-laki dan perempuan. Dampak tsunami yang pernah terjadi di negara-negara sepanjang samudera Hindia membuktikan hal itu. Terhitung rasio perempuan dan laki-laki yang meninggal akibat tsunami adalah 3:1. Angka ini menunjukkan betapa rentannya perempuan dalam menghadapi bencana. Sebagian orang menilai penyebabnya adalah perempuan kurang gesit dibanding laki-laki dalam menyelamatkan diri. Sebagian yang lain melihat bahwa perempuan menjadi kurang gesit karena ia harus menyelamatkan diri sambil menggendong anaknya. Inilah gambaran bahwa nurani seorang ibu untuk melindungi anak-anaknya seringkali harus dibayar dengan nyawa.

Perempuan yang selamat mengalami kondisi yang tidak kalah sulit. Dalam peristiwa bencana tsunami di sepanjang samudera Hindia tercatat kurang lebih ada 150.000 perempuan hamil. Diperkirakan sekitar 40.000 orang di antaranya hidup di tenda-tenda pengungsian atau di rumah penampungan sementara. Perempuan hamil yang terpaksa menjadi pengungsi mengalami kondisi psikologis dan fisik yang berat. Mereka harus hidup di tempat yang sanitasi dan

kualitas airnya tidak terjamin. Padahal perempuan hamil memerlukan air lebih banyak untuk kesehatan mereka dan janin yang dikandung. Demikian pula perempuan yang menyusui memerlukan lebih banyak lagi air agar produktivitas ASI meningkat. Akibatnya perempuan hamil atau menyusui mengalami dampak kesehatan mental yang lebih berat karena kurangnya gizi di pengungsian dan minimnya akses kesehatan. Belum lagi jika suaminya meninggal, maka perempuan harus menghadapi status baru sebagai kepala rumah tangga. Menurut penelitian perempuan lebih rentan dibanding laki-laki dalam menghadapi penyakit mental yang diakibatkan oleh bencana. Perempuan lebih mudah dihindangi kecemasan dan depresi.

Perempuan juga lebih rentan menghadapi tekanan sosial ekonomi pasca bencana. Dibandingkan laki-laki, perempuan menanggung beban lebih berat karena sementara ia menganggur akibat kehilangan pekerjaan, ia juga harus menjalankan peran-peran sosial yang lain. Perempuan harus bertanggung jawab terhadap tugas-tugas domestik, misalnya mengurus anak, mendampingi orang tua yang sudah berusia lanjut atau menjaga anggota keluarga yang memiliki cacat fisik atau mental. Karenanya perempuan tidak leluasa untuk berpindah tempat mencari pekerjaan setelah bencana usai. Hal ini menunjukkan bahwa kesempatan perempuan untuk bekerja tidak sebesar kesempatan yang dimiliki oleh laki-laki (*The Effects of Natural Disasters on Women and Infants: Hurricane Katrina*, [www.acog.org/departments/nfimir/erumreview.pdf](http://www.acog.org/departments/nfimir/erumreview.pdf)).

Kerentanan perempuan dalam menghadapi bencana bersumber dari budaya subordinasi terhadap perempuan. Mengapa lebih banyak korban perempuan daripada laki-laki dalam setiap tragedi bencana lebih disebabkan oleh terhambatnya mobilitas perempuan dalam mendapatkan informasi tempat untuk menyelamatkan diri, tempat tinggal sementara atau bantuan. Demikian pula dominasi laki-laki dalam pembuatan keputusan semakin mengecilkan kesempatan perempuan untuk melakukan mitigasi bencana (misalnya memindahkan harta benda atau menyelamatkan diri ke lokasi yang lebih aman, membuat perencanaan evakuasi). Akibat dominasi laki-laki, program yang dirumuskan seringkali bias gender, misalnya menargetkan pemberian bantuan kepada laki-laki sebagai kepala rumah tangga. Padahal ketidakamanan perempuan secara ekonomi (misalnya kemiskinan yang ia hadapi, tugas mengurus rumah tangga, kurangnya akses untuk mendapatkan kredit dan tabungan) menunjukkan bahwa mereka sangat membutuhkan bantuan keuangan pasca bencana. Kekerasan seksual dan kekerasan dalam rumah tangga adalah tantangan lain yang dihadapi perempuan selama masa krisis. Beberapa penelitian menunjukkan adanya peningkatan kekerasan dalam rumah tangga dan kekerasan/pelecehan seksual setelah kejadian bencana alam. Namun demikian fenomena ini sering terlupakan manakala pengambil kebijakan merumuskan kebijakan pembangunan pasca bencana (Enarson, 2000).

Di sinilah arti penting memahami konsep keamanan secara komprehensif yang selama ini sering terlupakan oleh pengambil kebijakan. Konsep keamanan mestinya juga memperhatikan keamanan individu sebagai bagian dari keluarga besar umat manusia di dunia. Pemahaman ini lebih holistik karena menjamin perlindungan kehidupan manusia secara luas hingga ke level perlindungan kehidupan dan kebutuhan manusia sehari-hari. Dalam pemahaman feminis, etika tentang pemeliharaan, konsekuensi ekonomi dan sosial tidak terpisahkan dari sebuah kebijakan keamanan. Karenanya agenda perlindungan individu dari kekerasan oleh negara dan pemenuhan kebutuhan dasar sehari-hari menjadi bagian yang tidak kalah penting dalam menjamin keamanan manusia, termasuk perempuan. Demikian pula dengan jaminan kelangsungan hidup individual dan keamanan personal dalam berbagai hubungan sosial, termasuk keluarga. Di sinilah arti penting memperhatikan akses perempuan untuk mendapatkan tanah, pekerjaan, pendidikan dan lingkungan yang baik sebagai indikator terjaminnya keamanan masyarakat (Jeong, 2000: 83, 85).

## Perempuan Sebagai Agen

Dalam masyarakat yang patriarkis, proses pemulihan pasca bencana seringkali tidak memberikan kesempatan bagi perempuan untuk mengambil peran publik dan terlibat dalam pengambilan keputusan. Padahal dalam proses pemulihan pasca bencana perempuan bisa memberikan kontribusi besar dalam mengorganisasi masyarakat, mengelola sumberdaya dan memutuskan bantuan dari pihak luar macam apa yang dibutuhkan masyarakatnya. Seringkali muncul mitos bahwa apa yang dikerjakan oleh perempuan hanyalah untuk kepentingan perempuan. Padahal sesungguhnya upaya yang dilakukan perempuan jelas-jelas bertujuan untuk membantu memenuhi kebutuhan keluarga dan masyarakat.

Adalah asumsi yang keliru menganggap perempuan tidak mampu memberikan kontribusi penting dalam pengelolaan bencana dan pembangunan pasca bencana. Banyak contoh telah membuktikan bahwa perempuan bisa memberikan andil besar dalam fase rekonstruksi pasca bencana. Salah satu contoh adalah program rekonstruksi pasca tsunami di Aceh yang dimulai pada tahun 2005. Perempuan sangat berperan dalam program penguatan masyarakat. Mereka diberi ketrampilan agar bisa berkarya dan menghasilkan pendapatan. Mereka juga didorong agar berani mengambil peran memimpin dan berpartisipasi sama sebagaimana laki-laki.

Contoh lain adalah ketika bencana banjir di Andhra Pradesh, India. Kaum perempuan diberi pelatihan khusus yang berkaitan dengan isu-isu bencana. Demikian juga di Kerala, India perempuan memiliki peranan penting dalam pengelolaan bencana. Di distrik Alleppey (negara bagian Kerala) setengah dari anggota komite gugus tugas adalah kaum perempuan. Separuh jumlah tim penanggulangan bencana di tingkat desa dan 70 % anggota tim sumberdaya tingkat menengah adalah juga perempuan. Kehadiran perempuan memberikan dampak positif, salah satunya ketika membahas rencana pembangunan perumahan, mereka memberikan prioritas kepada para janda dan perempuan. Di distrik Thiruvananthapuram (negara bagian Kerala), kaum perempuan berinisiatif untuk mengelola sampah/limbah yang jika dibiarkan akan menjadi lahan berkembangbiaknya penyakit yang disebabkan nyamuk menjadi kompos. Di Pondicherry, kelompok-kelompok perempuan secara mandiri menjadi sukarelawan menyediakan kebutuhan-kebutuhan yang diperlukan masyarakat. Anak-anak di desa Chinaverapatnam diberi tugas menginformasikan kepada Dinas Kebakaran jika terjadi kebakaran. Gugus tugas di Chinnakalpet mengajari anak-anak berenang dan membantu memadamkan api. Sistem peringatan dini terjadinya tsunami telah dipasang di pantai Cuddalore Harbour, serta di tiap-tiap desa dan perempuan dilatih membaca prakiraan cuaca, kecepatan angin dan arah angin. Di desa Chengalpattu (di Tamil Nadu) komite pembangunan desa yang setengah anggotanya adalah perempuan bertanggungjawab untuk pembangunan desa dan mereka bekerja dengan sangat baik dalam menyebarkan pengetahuan mengenai isu-isu pembangunan untuk pemulihan pasca bencana.

Demikian pula pengalaman perempuan pasca gempa bumi Mei 2006 di Bantul DIY dan Klaten Jawa Tengah. Perempuan memainkan peran aktif dan bekerja bersama-sama laki-laki untuk membangun kembali komunitas mereka meskipun tanpa bantuan pihak luar. Kaum perempuan berperan besar di tempat-tempat pengungsian sementara, mengurus dapur umum dan mendistribusikan bantuan ketika masyarakat harus mengelola sendiri tempat penampungan sementara selama dua bulan sebelum akhirnya mereka mendapatkan bantuan. Bagi kaum perempuan, peran yang mereka jalankan itu merupakan pengalaman pertama berpartisipasi dalam pembuatan keputusan dan memainkan peran publik.

Perempuan bahkan turut pula melakukan aktivitas fisik yang biasa dilakukan laki-laki. Pada waktu bencana badai Mitch tahun 1998, perempuan di Guatemala dan Honduras berkontribusi membangun rumah, menggali sumur dan parit, menyelamatkan persediaan air, dan membangun tempat perlindungan. Meski seringkali harus melawan keinginan laki-laki, perempuan juga rela dan ternyata mampu mengambil peran aktif dalam pekerjaan yang biasanya dianggap sebagai tugas laki-laki. Hal ini bisa memberikan dampak positif untuk mengubah konsepsi masyarakat terhadap kemampuan perempuan (*Creating Policy Space – Bringing Women's Perspectives to Decision Makers*, <http://www.unifem.org/campaigns/tsunami/page6.html>).

Contoh-contoh tersebut menunjukkan bahwa perempuan memiliki kemampuan dan ketrampilan pada masa tanggap darurat untuk mengatasi bencana alam. Mereka membentuk kelompok dan jaringan sosial untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pengorganisasian masyarakat semacam ini ternyata sangat diperlukan dalam fase kesiapsiagaan dan mitigasi bencana. Bencana alam juga memberikan kesempatan unik kepada perempuan untuk menghadapi tantangan dan mengubah status gender mereka di dalam masyarakat. Perempuan sudah membuktikan bahwa mereka bisa berperan penting ketika bencana alam terjadi.

### **Peran Organisasi Internasional**

Upaya untuk memberikan ruang bagi peran aktif perempuan dalam menghadapi dan menanggulangi bencana membutuhkan dukungan dari berbagai pihak. Salah satu di antaranya adalah organisasi internasional, terutama UNDP. Dalam pemulihan pasca tsunami di Sri Lanka tim dari *Disaster Risk Reduction* (DRR) di bawah UNDP telah

mengambil inisiatif untuk membangun kesadaran gender dengan mengintegrasikan materi mengenai gender dalam pelatihan kurikulum yang diberikan kepada lembaga-lembaga pembangun kapasitas (*capacity building*).

Program tersebut didanai oleh pemerintah Jerman melalui Tsunami Flash Appeal, merupakan bagian dari program pemulihan tsunami di Sri Lanka oleh UNDP yang didirikan pada Maret 2005 dan beroperasi di 14 distrik yang terkena dampak tsunami di Sri Lanka. Badan yang mengimplementasikannya adalah *Institute of Bankers Sri Lanka* (IBSL) dan UNDP Unit Pemulihan Tsunami Sri Lanka. IBSL merupakan organisasi yang melatih pembangunan kapasitas untuk membantu sektor pembangunan. Organisasi ini telah melakukan pelayanan dalam pembangunan kapasitas organisasi atau individu dengan menyediakan dukungan pemulihan tempat tinggal di semua daerah yang terkena tsunami di Sri Lanka. Peran yang dilakukan adalah membangun kapasitas organisasi-organisasi yang memberikan pelayanan kepada masyarakat agar dapat membantu membangun kehidupan dengan lebih baik. Organisasi ini membentuk organisasi-organisasi penyedia pelayanan, antara lain organisasi kredit mikro, organisasi marketing pedesaan, organisasi pembangunan ketrampilan dan kelompok-kelompok perempuan. Program lain adalah mendirikan organisasi penyediaan jasa di daerah yang terkena tsunami untuk membantu memulihkan kehidupan dan membantu laki-laki dan perempuan yang ingin memanfaatkan pelayanan mereka.

Pada awalnya kurikulum pelatihan IBSL tidak memiliki sensitivitas gender. Tim pelatihan dan tim koordinasi program hanya terdiri dari laki-laki, sehingga kurang tanggap terhadap isu-isu gender, terutama dalam konteks bencana. Untuk mengatasi kelemahan ini berbagai upaya dilakukan untuk mendukung integrasi aspek-aspek yang spesifik gender ke dalam metodologi pelatihan IBSL dan melatih tim yang trampil menangani bencana dengan perspektif gender.

Program pelatihan dilakukan di masing-masing distrik administratif, dengan tiga program yang ditargetkan untuk kelompok di masing-masing distrik. Program-program yang diberikan meliputi akuntansi/pembukuan, manajemen sumberdaya manusia dan isu-isu yang berhubungan dengan identifikasi dan hubungan dengan klien, terutama yang tidak mengenal aspek-aspek bisnis formal atau manajemen perusahaan. Dalam aspek gender program-program pelatihan ditujukan untuk menangani masalah-masalah khusus yang biasa dihadapi perempuan pengusaha dalam mengakses kredit akibat kurangnya kolateral dan akses terhadap sumberdaya produktif, kurangnya kemampuan untuk menyiapkan perencanaan bisnis.

Pelatihan yang diberi label *Knowledge for Recovery Series Info Kit 5* melibatkan para pelatih level nasional yang juga berhubungan dengan banyak program pelatihan lain untuk para pembuat kebijakan seperti misalnya Bank Sentral Sri Lanka dan sejumlah bank pedesaan yang memberikan kredit pedesaan dan berbagai pelayanan yang berkaitan dengan gender dan pembangunan. Inisiatif ini sangat bagus, mengingat upaya semacam itu dapat menghindari pembangunan yang bias gender. Upaya ini dalam jangka pendek akan memunculkan kesadaran gender di antara individu dan organisasi, membantu mendorong organisasi pelatihan yang telah maju agar memiliki sensitivitas gender, mendorong keterlibatan perempuan sebagai tokoh kunci pada level pembuatan keputusan dan menciptakan lebih banyak kesempatan bagi pengusaha perempuan dalam bidang-bidang yang berkait dengan bencana. Program-program pelatihan didesain untuk mendorong perempuan lebih banyak berpartisipasi, mengembangkan usaha, memahami skema kredit dan asuransi dan mengembangkan kehidupan mereka. Hal ini akan membantu mengurangi resiko akibat bencana dan memperluas kapasitas mereka.

Demikian pula yang terjadi di Bantul, apa yang telah dilakukan perempuan yang terkena musibah gempa bumi memotivasi sebuah LSM lokal *Jaringan Masyarakat Miskin Kota* dan jaringan internasional *GROOTS* mendorong partisipasi perempuan dan pembuatan keputusan yang berkaitan dengan bencana dan memperkuat praktek-praktek pemulihan pasca gempa yang bisa dilakukan perempuan. Salah satu upaya yang dilakukan *Jaringan Masyarakat Miskin Kota* dan *GROOTS* adalah mengambil inisiatif: (1) agar perempuan dapat menanggulangi dampak gempa bumi Mei 2006 tanpa bantuan pihak luar dan (2) mengupayakan pembangunan dan kepemimpinan perempuan agar memiliki kapasitas dalam masyarakat di daerah yang beresiko bencana. Inisiatif ini dilakukan di 10 desa (Pucung Growong, Kategan dan Manding) di Bantul. Pada bulan Desember 2006, dengan dukungan *Jaringan Masyarakat Miskin Kota* dan *GROOTS*, para perempuan berbagi pengalaman dan ketrampilan mereka untuk masyarakat lain.

Mereka kemudian melanjutkan melakukan pelatihan untuk pelatih (*training of trainer*) dengan tujuan memperkuat kepemimpinan perempuan dan kapasitas mereka dalam menganalisa dan merespon strategi untuk menghadapi bencana (*Creating Policy Space – Bringing Women's Perspectives to Decision Makers*, <http://www.unifem.org/campaigns/tsunami/page6.html>)

Apa yang dilakukan oleh organisasi-organisasi internasional tersebut memberikan dampak positif bagi peningkatan peran dan partisipasi perempuan dalam masa tanggap darurat dan pemulihan pasca bencana. Setidaknya kaum perempuan mulai berani mengemukakan pendapat, memiliki kemampuan membuat usulan kegiatan, membangun kelompok dan memiliki bekal ketrampilan untuk melakukan usaha-usaha yang mendatangkan penghasilan.

## Penutup

Ada beberapa pelajaran yang bisa diambil dari keterlibatan perempuan dalam pengelolaan bencana. Pertama, keberhasilan program penanganan bencana sangat tergantung pada keterlibatan semua pihak, termasuk perempuan. Keterlibatan perempuan menjadi cermin bahwa sebuah proyek harus bisa membangun ikatan antara manusia dan program. Artinya sebuah proyek rekonstruksi bencana harus didasarkan pada penghormatan hak-hak manusia dan melibatkan masyarakat sejak tahap awal program, pelaksanaan hingga monitoringnya. Seluruh komponen masyarakat laki-laki maupun perempuan semestinya merasa memiliki program dan berpartisipasi dalam program tersebut dan ada peran yang berimbang antara laki-laki dan perempuan.

Pelajaran kedua adalah bahwa upaya membangun kapasitas perempuan untuk meningkatkan partisipasi mereka dalam perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi program memiliki arti dan manfaat penting dalam pengelolaan bencana. Kedekatan perempuan dengan urusan kebutuhan hidup sehari-hari menyebabkan perempuan memiliki pemahaman yang lebih baik tentang apa yang dibutuhkan oleh masyarakat dan memberikan perspektif yang unik dalam pengelolaan bencana. Seringkali apa yang dipikirkan oleh perempuan, tidak disadari arti pentingnya oleh laki-laki, padahal apa yang dianggap tidak penting itu ternyata merupakan kebutuhan yang harus terpenuhi.

Pelajaran ketiga adalah bahwa perempuan bukanlah makhluk yang lemah. Terbukti bahwa perempuan *grassroots* bersama-sama seluruh masyarakat dapat mengorganisasi diri mereka sendiri. Oleh karenanya sudah saatnya paradigma berpikir para pembuat kebijakan diubah. Selama ini pemerintah terbiasa menyusun program pemulihan bencana yang bias gender karena laki-laki dianggap sebagai kepala rumah tangga. Akibatnya bantuan korban bencana lebih banyak diberikan kepada laki-laki, termasuk akses mendapatkan pinjaman uang untuk memulai usaha produktif pasca bencana. Padahal praktek-praktek di banyak tempat telah membuktikan bahwa kelompok perempuan lebih bisa diandalkan dalam mengelola usaha dan mengembalikan kredit pinjaman dibandingkan laki-laki. Semestinya pemerintah maupun lembaga-lembaga donor melihat realita itu dan mengoptimalkan pemanfaatan bantuan dengan cara memberikan keleluasan pada perempuan untuk mendapatkan akses informasi dan dana agar bantuan yang diberikan menjadi optimal.

## Daftar Pustaka

- Enarson, Elaine (2000). *Gender Issues in Natural Disaster: Talking Points and Research Needs*. Dalam: *ILO In Focus Programme on Crisis Response and Reconstruction Workshop*, Jenewa, 3-5 Mei 2000.
- Jeon, Ho-Won (2000). *Peace and Conflict Studies*, Ashgate, Aldershot, 2000.
- Sutikno, "Manajemen Bencana yang Bermuatan Jender" [diakses 23 Maret 2011] [http://www.sutikno.org/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=36](http://www.sutikno.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=36) ACOG. (n.d.) "The Effects of Natural Disasters on Women and Infants: Hurricane Katrina" [diakses 23 Maret 2011] <http://www.acog.org/departments/nfjmr/erumreview.pdf>.
- UNIFEM (2005). *Creating Policy Space – Bringing Women's Perspectives to Decision Makers*. [diakses 23 Maret 2011] <http://www.unifem.org/campaigns/tsunami/page6.html>





# 11

## Bencana Kekeringan, Kemiskinan dan Ketidakadilan sebagai *Root Causes* Konflik di Sudan

-Desy Nur Aini-

### Pendahuluan

Wilayah Afrika Timur memang masih menjadi wilayah yang disertai dengan masalah kemiskinan, kelaparan, bencana yang berkepanjangan yang dapat menimbulkan konflik. Konflik dapat dideskripsikan sebagai '*a struggle over values and claim to scarce status, power and resources*' (Boulding, 1962:5). Untuk mengatasi hal tersebut, maka dibentuklah IGADD (Intergovernmental Authority on Drought and Development) yang merupakan suatu wadah organisasi yang didirikan oleh 6 negara di Afrika Timur termasuk Sudan yang difasilitasi oleh PBB untuk mengatasi kemarau yang berkepanjangan. Akan tetapi, adanya masalah organisasi dan struktural membuat berbagai kebijakan untuk mencapai tujuan organisasi menjadi tidak efektif (Nuraeni, S., Silvy, Deasy dan Sudirman. 2010). Sehingga kemiskinan dan kekeringan yang berkepanjangan tidak dapat ditangani secara maksimal dan justru malah menjadi pemicu konflik karena penduduk tidak mendapatkan sumber air, termasuk di Darfur yang terletak di bagian barat Sudan, Afrika Timur. Durfee dan Rosenau (1996) mendefinisikan kemiskinan sebagai '*realities and fears of substandard living conditions that hold the possibility of social polarization along ethnic and cultural lines.*' Air dan tanah merupakan sumber kehidupan yang sangat vital di Darfur karena sebagian besar wilayahnya gersang dan tidak subur. Oleh karena itu, penduduk di Darfur yaitu suku Afrika asli dan suku Arab yang dominan saling berkompetisi untuk mendapatkannya. Lalu, suku Afrika asli yang merasa termarginalkan memberontak bergabung dalam Sudan Liberation's Army (SLA) dan Justice and Equality Movements (JEM). Janjaweed (Arab nomads) sebagai representatif pemerintah berusaha menumpas SLA dan JEM dengan dipersenjatai pemerintah.

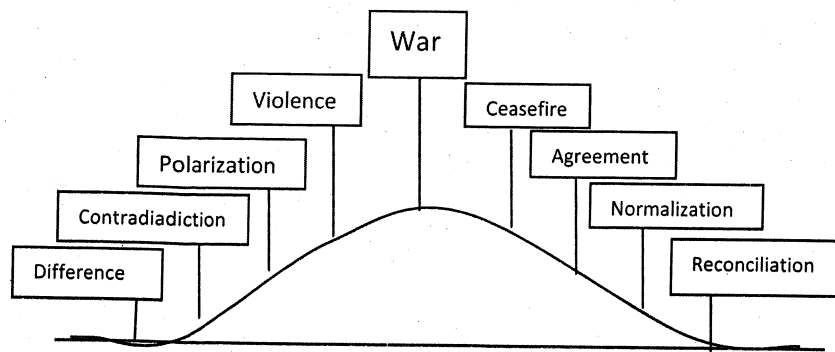
Dalam makalah ini, penulis akan mencoba menjelaskan secara lebih detail tentang pemahaman konflik Darfur secara komprehensif yang meliputi understanding yang berisi tentang deskripsi dan konteks tentang konflik Darfur, identifikasi aktor and dinamika konflik akan dijelaskan dalam analysis of conflict and peace menggunakan konsep Paul Wehr, how to dealing with conflict yang berisi tentang bagaimana konflik Darfur dikelola melalui conflict management, dan prinsip-prinsip, upaya, proses dan siapa saja aktor yang terlibat dalam menangani konflik akan dijelaskan dalam conflict intervention.

### Konflik Darfur

Secara geografis, Darfur merupakan wilayah bagian dari Sudan yang terletak di bagian utara yang berbatasan dengan negara Chad yang mana wilayahnya terdiri dari hamparan padang pasir yang luas dan padang rumput yang kering. Darfur terdiri dari dua kelompok utama yaitu suku Arab dan Afrika. Suku Arab dicirikan cenderung hidup dengan berpindah-pindah (Arab nomads) dan sebaliknya suku Afrika cenderung menetap karena mayoritas bermata

pencabarian sebagai petani. Selain kondisi wilayahnya yang relatif kurang subur, wilayah Darfur juga dapat dikatakan tidak kaya akan sumber daya alam. Itulah mengapa suku Arab dan Afrika selalu berkompetisi terutama terhadap air dan tanah karena ketersediaan sumber daya alamnya sangat terbatas, walaupun disana juga terdapat *tribal council* yang secara tradisional mampu menyelesaikan masalah perselisihan antara kedua belah pihak.

Dalam kasus konflik Darfur, konflik yang terjadi merupakan konflik yang berkonotasi negatif yang mana bersifat destruksi (*violence character of the conflict*) yang berkaitan khususnya dengan kekerasan suku yaitu antara suku Arab (*Janjaweed*) dan suku Afrika asli yang tergabung dalam pemberontakan Sudan Liberation's Army (SLA) dan Justice and Equality Movements (JEM). Konflik Darfur mempunyai dimensi konflik manifes atau terbuka yang mana dari konflik perselisihan yang terpolarisasi berubah menjadi kekerasan dan akhirnya berubah menjadi perang termasuk pembunuhan dan pembantaian terhadap warga, pemerkosaan terhadap perempuan dan membakar desa-desa. Secara historis, konflik di Darfur muncul karena ketidakadilan pemerintahnya yang lebih pro suku Arab dimana lebih banyak dikuasai orang Arab yang merupakan suku yang paling dominan. Terbukti tahun 1980an pemerintah mengganti *tribal council* dengan program pemerintah. Oleh karena itu, menjadi jelas bagaimana konflik ditangani ketika terjadi perselisihan antara suku Arab dan Afrika karena suku Arab mendominasi pemerintah. Secara politik, pemerintah Darfur pun cenderung menggunakan otoritas yang disalahgunakan sehingga ada kelompok yang merasa haknya termarginalkan yaitu kelompok orang Afrika. Selain itu, Darfur merupakan wilayah yang cenderung kepada kondisi yang kekurangan dikarenakan memang tidak mempunyai sumber daya alam dan juga sebagian besar wilayahnya tidak subur dan gersang. Perselisihan untuk mendapatkan sumber-sumber kehidupan terutama terhadap air dan tanah terus meningkat dan tidak ada sistem legitimasi untuk mengatasi masalah itu lagi. Pada saat itu juga Darfur dilanda oleh musim kemarau yang panjang dan kekeringan dan inilah yang menjadi pemantik mengapa konflik cepat terjadi. Sehingga faktor-faktor tersebutlah yang akhirnya membawa masalah pada kemiskinan yang berkepanjangan di Darfur. Perselisihan yang terjadi antara suku Arab yang mana telah dipersenjatai oleh pemerintah dan suku Afrika yang minoritas muslim yang terabaikan haknya yang mana kedua suku tersebut makin terpolarisasi dan berubah menjadi kekerasan (*violent*). Ketika SLA dan JEM memberontak kekerasan sudah tak dapat dicegah lagi, dan makin tereskalasi dan akhirnya terjadi perang antara Janjaweed dan SLA-JEM. Agar lebih memahami kasus konflik Darfur secara lebih komprehensif maka dapat dilihat seperti gambar di bawah ini,



Sumber: Glasl, 1982 ; Fisher and Keashly, 1991

Gambar 1. Conflict escalation and de-escalation

## Konflik dan Perdamaian

Untuk menganalisis kasus konflik di Darfur, penulis menggunakan Konsep *Paul Wehr* yang diaplikasikan dalam menjelaskan konflik tersebut berdasarkan komponen-komponen seperti *context* atau gambaran yang berisi informasi secara detail tentang konflik tersebut, mengidentifikasi siapa saja aktor yang terlibat (*parties*), bagaimana posisi atau sikap dan kepentingannya dan juga dinamika konflik di Darfur yang menjelaskan pergeseran dari *root causes* sampai *consequences* nya.

Dalam menjelaskan *Context* kasus konflik Darfur, penulis mencoba menggambarkan secara detail bagaimana kondisi sosial, ekonomi dan politik di Darfur. Dalam kaitannya dengan konflik, ada beberapa pra-kondisi yang mengarah terjadinya konflik. (Azar, 1990: 72-5). *Pertama*, adanya hubungan yang tidak harmonis antar kelompok identitas seperti suku yang mana pemerintah cenderung berupaya mengeliminasi demi kepentingan eksistensinya. Akibatnya, terjadi alienasi terhadap kelompok identitas tertentu dan juga mendorong untuk menentang atau memberontak terhadap kekuasaan negara atau lembaga yang merepresentasikannya. Dalam kasus Darfur, pemerintah cenderung tidak mengakui eksistensi kelompok identitas yang minoritas suku Afrika yang termarginalkan yang pada akhirnya tergabung dalam pemberontakan yang disebut *Sudan Liberation's Army* (SLA) bersama Justice and Equality Movements (JEM) dan bahkan pemerintah berusaha untuk mengeliminasi suku (*ethnic cleansing*) tersebut. Selain itu, pemerintah juga mempersenjatai *Janjaweed* yang mana terdiri dari suku Arab yang dominan untuk melawan SLA dan JEM. *Kedua*, konflik muncul karena kegagalan pemerintah dalam pemenuhan hak kebutuhan dasar kemanusiaan sehingga terjadi proses kemiskinan secara berkelanjutan. Kebutuhan dasar disini tidak hanya dalam aspek ekonomi saja tetapi juga kebutuhan rasa aman dan juga pengakuan dalam proses penyelenggaraan kekuasaan pemerintah. Ketidakadilan pemerintah dan penyalahgunaan otoritas yang lebih mengutamakan kepentingan *Janjaweed* atau lebih pro Arab dibanding dengan suku Afrika yang sering terjadi perebutan air dan tanah karena wilayahnya yang tidak subur. Oleh karena itu, proses *deprivation* tersebut telah mengakibatkan kantong-kantong kemiskinan yang terus berlanjut di Darfur dan memicu suku Afrika yang terabaikan memberontak pada pemerintah. Selain itu, peran militer (polisi) yang terlalu kecil dalam mengontrol negara sehingga tidak ada rasa aman bagi masyarakatnya, termasuk adanya konflik tahun 2003 yang terkeskalasi menjadi konflik terbuka yang terjadi antara *Janjaweed* terhadap SLA dan JEM yaitu aksi pembunuhan, pembantaian, merusak fasilitas publik dan juga termasuk dehumanisasi seperti membakar anak kecil dan menjadikan perempuan sebagai budak seksual mereka. *Ketiga*, konflik terjadi karena berkaitan dengan karakteristik pemerintahan (*governance*) yang otoriter dan mengabaikan aspirasi dari *grassroots*. Adanya rasa tidak puas dan frustrasi yang mendalam dikarenakan tekanan stabilitas politik dan keamanan secara kaku yang telah mengabaikan hak sipil dan politik dari kelompok etnis tertentu. Bahkan, kekuatan militer yang ada digunakan untuk menindas setiap bentuk protes dan perlawanan terhadap kekuasaan pemerintah yang otoriter dan tidak adil. *Janjaweed* disebut juga *devil on horseback* dengan karakter yang jahat yang umumnya mereka menggunakan kuda saat menindas setiap pemberontakan dan bahkan penduduk lokal yang tidak bersalah juga ikut menjadi korban kekerasan mereka. Terbukti, *Janjaweed* yang telah dipersenjatai oleh pemerintah telah bertindak sewenang-wenang melakukan kekerasan terhadap sesama suku Arab yang lain maupun suku Afrika dan juga melawan pemberontakan oleh SLA dan JEM. Suku Afrika yang tergabung dalam pemberontakan SLA dan JEM dikarenakan kondisi mereka miskin yang tidak mendapatkan akses ekonomi dan sosial. Walaupun pemerintah Sudan dianggap otoriter, namun tetap saja peran polisi dan militer dinilai gagal melindungi dan mengontrol stabilitas keamanan dan negara pun dianggap mengabaikan hak-hak dasar dan aspirasi masyarakat.

*Parties* atau pihak yang terlibat dalam konflik yaitu antara *Janjaweed* yang terdiri dari suku Arab yang dominan dan pemberontak *Sudan Liberation's Army* (SLA) bersama Justice and Equality Movements (JEM) yang terdiri dari suku Afrika yang termarginalkan. Secara politik, pemerintah Darfur yang lebih pro Arab telah mempersenjatai *Janjaweed* (Arab nomads) untuk menumpas pemberontak SLA dan JEM. Dimana SLA dan JEM merupakan kumpulan suku Afrika asli yang pada umumnya bermata pencaharian sebagai petani. SLA dan JEM adalah penduduk muslim yang minoritas dan *powerless*. Kepentingan SLA dan JEM yaitu memprotes dan memberontak agar mendapatkan keadilan dari Pemerintah yang telah memperparah kondisi ekonomi mereka. Pemerintah dianggap telah menyalahgunakan kekuasaan dan otoritas secara politik dan peranan kekuatan militer juga sangat kecil yang tidak mampu untuk melindungi keamanan penduduk lokal Darfur. *Janjaweed* bukan merupakan representatif semua wilayah Darfur, tetapi kelompok ini juga sering menyerang sesama suku Arab di Darfur, sering melakukan pemerkosaan, pembunuhan, penjarahan termasuk juga membakar desa. Memang ada kepentingan mengapa *Janjaweed* melakukan kekerasan itu yaitu memang adanya motif pribadi terhadap orang Afrika serta ingin membersihkan Darfur dari suku Afrika. Ditambah semakin memiliki *power* ketika Pemerintah mempersenjatai kaum *Janjaweed* ini.

*Root causes* atau akar masalahnya yaitu kemiskinan karena ketidakadilan dan penyalahgunaan otoritas pemerintah yang otoriter yang mendiskriminasi suku Afrika asli dan lebih membela Janjaweed. Akibatnya masyarakat terutama suku Afrika asli kesulitan dalam memenuhi hak-hak kebutuhan dasarnya termasuk mendapatkan akses ekonomi dan sosial. Mittelman and Tambe (2000:171) mendeskripsikan kemiskinan sebagai:

*'the experience and perception and marginalization that have been locked in through structural pressure and marginalization should be understood as a process of decreasing returns from increasing efforts that are linked up to work relations in the global economy'.*

Tidak terpenuhinya hak-hak dasar menimbulkan kecemburuan bagi masyarakat yang termarginalkan yang akhirnya memberontak karena kemiskinan yang berkelanjutan. Pemahaman terhadap ancaman perdamaian pun telah mengalami pergeseran atau modifikasi sehingga mencakup juga *genocide*, kekerasan massal terhadap hak asasi manusia, dan termasuk *ethnic cleansing*. (Wallensteen, 2002: 235) Konflik Darfur terjadi antara suku Afrika asli yang termarginalkan dengan suku Arab yang dominan sebagai representatif pemerintah. Maka, pemerintah berupaya untuk mengeliminasi suku Afrika asli (*ethnic cleansing*) dengan mempersenjatai Janjaweed. Tahun 1983, juga adanya diskriminasi yang mana Pemerintah ingin menerapkan Shariah Law. Yang mempercepat atau pemantik konflik ini terekskalasi (*proximate cause*) adalah karena adanya *environmentally challenges* atau perubahan lingkungan yang menyebabkan kekeringan yang justru memperparah kemiskinan, menyebarnya penyakit dan kelaparan di wilayah Darfur yang menyebabkan pemberontakan SLA dan JEM. Di luar kasus tersebut, di Sudan sendiri juga terdapat polarisasi antara bagian utara dan selatan dimana bagian utara mayoritas orang Muslim dan selatan mayoritas orang Kristen dan Animisme yang keduanya saling memperebutkan cadangan sumber daya minyak di perbatasan. Menurut Jamera (2003) menyatakan bahwa cadangan minyak di Sudan tidak sebesar di Arab Saudi dan Irak, tetapi jika ini dikelola dengan baik akan mendatangkan keuntungan bagi negara miskin Sudan dengan Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita setiap tahunnya diperkirakan mencapai sebesar 424 USD.

*Consequences* atau akibat yang ditimbulkan kasus konflik Darfur yaitu *pertama* kekerasan yang terjadi telah banyak menimbulkan korban masyarakat lokal dan *refugee* (pengungsi) secara besar-besaran untuk mencari tempat yang aman dan bahkan sampai mengungsi ke negara tetangga, Chad. *Kedua*, banyak korban terutama berasal dari suku Afrika yang menderita kelaparan, penduduk kekurangan pangan, menularnya penyakit yang tidak disertai dengan akses pelayanan kesehatan yang baik. *Ketiga*, hancurnya infrastruktur (*public services*) seperti rusaknya banyak desa, jalan, sekolah dan klinik kesehatan akibat perang yang dilakukan antara SLA-JEM dan Janjaweed. Konsekuensi yang ditimbulkan apabila konflik ini terus terjadi tanpa adanya resolusi konflik yaitu semakin besar kerugian yang di dapat karena memperparah kondisi sosial, ekonomi dan politik penduduk di Darfur yang mana perang tersebut dapat membawa Darfur pada titik kelelahan. Selain itu, kasus konflik Darfur dapat berimbas secara negatif baik secara fisik maupun non-fisik (mental), dan juga ada trauma secara psikologis yang mendalam terutama bagi kebanyakan penduduk lokal suku Afrika asli yang menjadi korban atas konflik yang terekskalasi menjadi kekerasan tersebut.

## Mengelola Konflik

*Conflict management is the positive and constructive handling of difference and divergence. Rather than advocating methods for removing conflict, it addresses the more realistic question of managing conflict: how to deal with it in a constructive way, how to bring opposing sides together in a cooperative process, how to design a practical, achievable, cooperative system for the constructive management of difference* (Bloomfield and Reilly, 1998:18).

Pada bagian ini merupakan asumsi bahwa setiap konflik dapat diselesaikan. Dalam hal ini, termasuk bagaimana mekanisme kasus konflik Darfur agar dapat dikelola atau diselesaikan. Penulis mencoba menjelaskan bagaimana konflik Darfur dikelola dengan *conflict management* yang mengubah dari sesuatu yang bernuansa kekerasan menjadi sesuatu yang tidak destruktif tetapi memang konfliknya masih tetap ada dengan cara berusaha membatasi dan mengendalikannya agar tidak muncul melalui regulasi. Dalam menyikapi konflik internal, PBB harus melakukan intervensi dan mencoba menawarkan solusi demi kemanusiaan dengan prinsip-prinsip yang meliputi *pertama*,

intervensi PBB dilakukan berdasarkan permintaan atau persetujuan dari pemerintah negara berdaulat. *Kedua*, perlunya penekanan pada the consent of the legitimate government. *Ketiga*, menempatkan kepentingan penduduk lokal di atas kepentingan pemerintah yang mana solidaritas kemanusiaan lebih penting daripada prinsip kedaulatan negara. *Keempat*, perlunya membangun mekanisme pemerintahan yang dapat berfungsi sehingga dapat menciptakan tata tertib dan menjalankan fungsi-fungsi dasar lainnya. *Kelima*, intervensi yang dilakukan harus mencegah agar situasi konflik dapat segera dikendalikan untuk menghindari jatuhnya korban dalam jumlah besar (Wallenstein, 1997: 5-7). Ketidakmampuan untuk mengatasi pembantaian ribuan jiwa di Darfur oleh Janjaweed yang dipersenjatai oleh Pemerintah menunjukkan intervensi yang dilakukan oleh PBB masih sangat terbatas dan masih lamban dalam mengantisipasi konflik terbuka dan kekerasan. Meskipun masih terdapat konflik terutama motif pribadi Janjaweed terhadap suku Afrika asli, tetapi konflik terbuka sudah berhenti meski dengan proses yang lama.

## Intervensi

*“...it is considered to be a moral and legal duty not to attack, wound, or kill noncombatant civilians purposely. Injuries and death suffered by them as incidents of military operations, such as the bombardment of a town or a battle taking place in an inhabited area, are regretted as sometimes unavoidable concomitants of war.”* (Morgenthau, Hans J and Thompson, K., 1985).

*Agenda for peace* merupakan poin utama sebagai agenda keterlibatan PBB untuk perdamaian dan bagaimana solusi yang ditawarkan PBB dapat secara efektif dalam memainkan perannya untuk membangun perdamaian dunia yang mana juga terkait dengan bagaimana perlindungan penduduk lokal atau korban dalam kasus konflik di Darfur, Sudan. Konflik Darfur merupakan masalah yang kompleks. Ketentuan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang melarang ancaman, penggunaan kekuatan dan prinsip-prinsip pemusnahan golongan bangsa merupakan aturan-aturan dan banyak persetujuan tidak tertulis yang berasal dari keyakinan yang tersebar luas yang menyatakan bahwa penggunaan kekuatan ataupun pembinasaaan secara sistematis pada kelompok agama dan etnis secara inheren adalah tidak bermoral dan secara etis patut dicela (Holsti, 1983). Kasus pembantaian, pembunuhan, perusakan infrastruktur, *sexual harrashment* dan *ethnic cleansing* pada suku Afrika asli memang sepatasnya harus dihentikan karena selain bertentangan dengan etis juga berkaitan dengan pelanggaran HAM.

*Preventive Diplomacy* merupakan semua tindakan untuk mencegah konflik terbuka menjadi konflik yang lebih luas yang melibatkan banyak pihak yang dilakukan oleh elit dan dapat dilakukan pada saat konflik terjadi. Target minimalnya yaitu mencegah konflik terbuka dan *early warning* merupakan kemampuan untuk mengetahui konflik akan terjadi. *Preventive diplomacy* (Roy, 1984: 123) dapat diartikan

*...is of special significance in cases where the original conflict may be said either to be the result of, or to imply risk for, the creation of power vacuum between the main blocs. Preventive action in such cases must, in the first place, aim at filling the vacuum so that it will not provoke action from any of the major parties. The ways in which a vacuum can be filled by the United Nations...”*

Maka dapat diartikan bahwa setiap upaya yang dilakukan adalah untuk mengakhiri peperangan sesegera mungkin yang mana tidak akan menanam benih perang di kemudian hari. Pihak yang berkonflik dapat berupaya melalui perlindungan dari PBB dengan menjaga perselisihan agar tidak terkait dengan situasi yang penuh ancaman yang dapat memperluas konflik. Dalam kasus Darfur, PBB kurang cepat dalam melakukan preventive diplomacy dan dinilai kurang berhasil karena sudah banyaknya korban yang jatuh akibat pembantaian ribuan penduduk lokal, pembunuhan dan pemerkosaan terhadap perempuan Darfur. Meski dengan proses yang lama antara Janjaweed dan SLA-JEM akhirnya gencatan senjata tersebut dapat dilakukan. Sekurang-kurangnya PBB dalam *early warning* selanjutnya masih dianggap berhasil dalam mencegah terulangnya kekerasan termasuk pembantaian penduduk lokal di Darfur.

Dalam upaya misi *Peacemaking* merupakan semua tindakan yang digunakan untuk menghentikan kekerasan dan menghasilkan kesepakatan agar dilakukannya gencatan senjata. Menurut Jemadu (2008) *peacemaking* adalah proses yang tujuannya mempertemukan atau merekonsiliasi sikap politik dan strategis dari pihak-pihak yang bertikai melalui

mediasi, negosiasi dan arbitrase terutama pada level elit atau pimpinan. Bentuk yang dihasilkan yaitu berupa *negative peace* melalui intervensi militer di Darfur agar melakukan gencatan senjata. Pada bulan Mei 2005, pihak Pemerintah Sudan dan dua kelompok Pemberontak Darfur SLA dan JEM mencapai kesepakatan dengan menandatangani sebuah perjanjian Darfur Peace Agreement (DPA) dengan mediasi Uni Afrika, disertai desakan dari pihak AS dan Inggris di Abuja, Nigeria. *Darfur Peace Agreement* yang berisi tentang *a cease-fire* atau gencatan senjata dan *power-sharing agreement* atau pembagian kekuasaan yang hanya berfokus pada Darfur.

Namun perjanjian damai tersebut tidak juga dapat menciptakan perdamaian di negeri Darfur. Pada bulan Juni 2006, Delegasi Dewan Keamanan PBB tiba di Sudan untuk pertama kalinya. Mereka mencoba membujuk Pemerintah Sudan yang selama ini menolak adanya pasukan PBB karena berbagai kekhawatiran, untuk menjelaskan bahwa sebuah operasi penjagaan perdamaian PBB di Darfur tidak sama dengan sebuah invasi, dan bahwa PBB tidak mempunyai niat mengambil alih negara itu. Semenjak perjanjian perdamaian tahun 2005, upaya-upaya internasional meningkat untuk membujuk Pemerintah Sudan mengizinkan PBB mengambil alih tugas penjagaan perdamaian di Darfur dari pasukan Uni Afrika yang berjumlah 7.000. Meskipun ini merupakan langkah yang dirasa belum memadai, tetapi tanpa *peacemaking* tidak dapat dilakukannya proses perdamaian yang lebih jauh lagi. Maka, *peace making* merupakan sesuatu tindakan yang sangat penting dilakukan.

Upaya perdamaian melalui *Peacekeeping* yaitu merupakan sebuah misi agar gencatan senjata tetap bertahan dan aktifitas bantuan internasional dapat masuk walaupun mandatnya masih sangat terbatas. Menurut Jemadu (2008) *peacekeeping* adalah proses menghentikan atau mengurani aksi kekerasan melalui intervensi militer yang menjalankan peran sebagai penjaga perdamaian yang netral. Dalam konflik Darfur, PBB harus bekerjasama dengan Uni Afrika dalam menjalankan misi perdamaianya melalui UNMIS dan UNAMID yang melibatkan 13.021 personel dalam *The Economist* (6 Januari 2007). Misi Uni Afrika mengirimkan pasukan bersenjata dari Rwanda di wilayah Darfur untuk menstabilkan atau upaya normalisasi kondisi di Darfur. Misi ini hampir selalu dibutuhkan untuk menghentikan setiap peristiwa berdarah dalam peperangan. IDPs dari PBB adalah untuk melindungi para pengungsi, membantu dalam menyediakan makanan, kemudahan akses kesehatan dan menghentikan krisis keamanan yang disebabkan oleh kekerasan dan terror yang terjadi setiap hari di Darfur. Bantuan kemanusiaan internasional seperti UNICEF juga telah banyak membantu korban dan mendirikan tempat untuk pengungsian. Intervensi militer datang dari Uni Afrika yang mana berupaya untuk mengirimkan 3000 pasukan untuk menjaga keamanan wilayah Darfur. Terkait dengan hal tersebut, ada bantuan donasi dari Uni Eropa sebesar 125 juta USD dan juga Amerika Serikat juga berkontribusi sebesar 2,5 juta USD. Upaya normalisasi Uni Afrika di Darfur merupakan langkah awal yang baik meski dalam pengiriman pasukannya masih butuh untuk dipersenjatai dan didanai. Tambahan lagi, *United Nations Security Council* juga memberikan sanksi secara tegas terhadap pembatasan penjualan minyak Sudan.

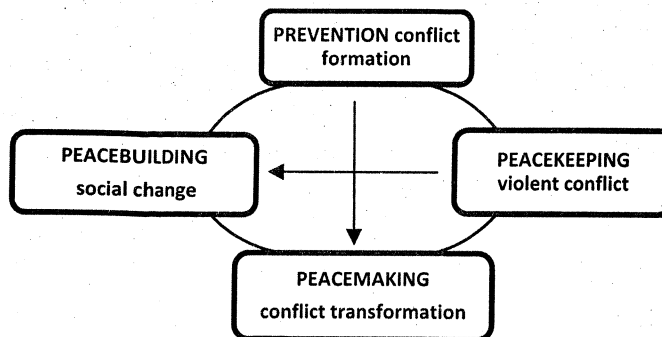
**Tabel 1.** Beberapa Resolusi Dewan Keamanan PBB mengenai Darfur

Resolusi	Tahun	Tentang
1547	2004	mengenai pembentukan U.N Advance Mission in Sudan (UNAMIS).
1556	2004	yang memerintahkan pemerintah Sudan menyatakan Sudan harus menghentikan kekejian milisi Arab di kawasan Darfur serta melucuti senjata milisi Janjaweed dalam waktu 30 hari. Resolusi ini juga menuntut agar pemerintah Sudan menghukum orang-orang yang bertanggung jawab atas kejahatan. Dewan Keamanan PBB menyetujui resolusi untuk menjatuhkan sanksi atas Sudan, jika gagal menghentikan kekerasan di Darfur dalam jangka waktu yang telah ditentukan (30 hari). Resolusi ini tidak dipenuhi oleh Sudan, dan menerima sanksi penghentian sementara kegiatan diplomatik dan ekonomi.
1585	2005	memperpanjang mandat UNAMIS
1591	2005	mengenai sanksi DK PBB dalam wujud larangan bepergian dan pembekuan aset para pejabat Pemerintah dan pihak pemberontak yang diduga terkait dengan pelanggaran HAM di Darfur.

Resolusi	Tahun	Tentang
1593	2005	memberikan sanksi tambahan untuk Sudan, antara lain embargo senjata bagi pemerintah Sudan dan larangan pesawat Pemerintah Sudan melakukan operasi militer dan mengharuskan Pemerintah Sudan untuk melapor pada DK-PBB jika ingin mengirimkan peralatan militer ke wilayah Darfur. Resolusi juga menyangkut pengajuan tersangka pelanggaran HAM ke Mahkamah Internasional.
	2006	Delegasi Dewan Keamanan PBB tiba di Sudan untuk pertama kalinya. Mereka mencoba membujuk Pemerintah Sudan yang selama ini menolak adanya pasukan PBB karena berbagai kekhawatiran, untuk menjelaskan bahwa sebuah operasi penjagaan perdamaian PBB di Darfur tidak sama dengan sebuah invasi.
1769	2007	DK PBB akan mengerahkan 26 ribu tentara dan polisi ke Darfur untuk memperkuat pasukan Uni Afrika. Sesuai dengan Resolusi, pasukan DK PBB akan bergabung dengan pasukan Uni Afrika hingga menjadi pasukan penjaga perdamaian baru yang disebut dengan UNAMID

**Sumber:** Penulis, 2011, diolah dari berbagai sumber

*Peacebuilding* merupakan proses implementasi perubahan atau rekonstruksi sosial, politik dan ekonomi demi terciptanya perdamaian yang langgeng dan diharapkan *negative peace (the absence of violence)* berubah menjadi *positive peace* dimana masyarakat merasakan adanya keadilan sosial, kesejahteraan ekonomi dan keterwakilan politik yang efektif.<sup>1</sup> Dalam kasus konflik Darfur, proses *peacebuilding* belum sepenuhnya dapat dilakukan dan memang membutuhkan proses rekonsiliasi yang panjang. Tetapi, setidaknya sudah ada potensial upaya dari pihak Janjaweed sebagai representative pemerintah dan kelompok SLA yang sepakat untuk menandatangani perjanjian damai yang bisa mengarah pada misi *peacebuilding*. Setidaknya respon dari Uni Afrika, Uni Eropa, dan negara maju seperti AS sudah cukup mampu untuk menghentikan perang lebih jauh lagi. Terbukti langkah operasi damai dengan pengiriman pasukan bersenjata dapat menjaga keamanan dan krisis di Darfur. Mungkin, para petani dan orang nomaden di Darfur dapat hidup bersama meski dengan sedikit air yaitu dengan membangun kanal atau sistem lain untuk membantu kehidupan mereka agar lebih baik. Darfur memang masih membutuhkan bantuan untuk melakukan rekonstruksi, membangun fasilitas publik seperti sekolah, jalan dan klinik kesehatan agar mereka dapat melakukan kegiatannya sehari-hari. Meskipun demikian, melalui tindakan dan perubahan ini setidaknya dapat membantu penduduk Darfur untuk memulai mentransformasikan konflik mereka kepada sesuatu yang lebih konstruktif daripada sebuah kekerasan.



**Gambar 2.** *Dinamika Konflik dan Resolusi Konflik*

## Penutup

Konflik Darfur merupakan konflik internal yang mana akar masalahnya adalah kemiskinan dan ketidakadilan. Polarisasi semakin nampak ketika suku Afrika asli yang minoritas bermata pencaharian sebagai petani semakin termaginalkan dan tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya. Masalah yang sering menjadi pemicu konflik adalah



masalah kepemilikan tanah dan akses ke sumber air. Pemerintah yang menyalahgunakan otoritas dan memarginalkan suku Afrika asli membuat mereka bergabung dalam pemberontakan Sudan Liberation's Army (SLA) dan Justice and Equality Movement (JEM) yang memprotes ketidakadilan pemerintah karena kecemburuan. Janjaweed (Arab nomads) yang bukan merupakan representative semua wilayah Darfur, tetapi juga menyerang sesama suku Arab, menumpas SLA dan JEM dengan dipersenjatai pemerintah (*ethnic cleansing*). Perubahan lingkungan yang menyebabkan kekeringan menjadi pemantik konflik di Darfur karena banyaknya penduduk yang kelaparan, menularnya penyakit dan kemiskinan yang berkepanjangan. Kekerasan mulai terjadi pada tahun 2003, Janjaweed mulai menumpas pemberontakan SLA dan JEM dengan aksi pembunuhan, penjarahan, pembantaian, pemerkosaan dan pembakaran fasilitas publik. Kepentingan Janjaweed adalah membersihkan Darfur dari suku Afrika karena mereka mempunyai motif pribadi. Kekerasan terus tereskalasi dan akhirnya terjadi perang antara kedua belah pihak. PBB berupaya menangani konflik Darfur dengan berbagai strategi diantaranya *preventive diplomacy, peacemaking, peacekeeping dan peacebuilding*. PBB bersama Uni Afrika, Uni Eropa dan AS berupaya menawarkan berbagai solusi dan bantuan, meski dinilai sangat lamban dalam penanganannya, upaya *peacemaking* untuk dilakukan gencatan senjata dan *power-sharing* dinilai berhasil dicapai melalui *Darfur Peace Agreement*. Pengiriman pasukan bersenjata, misi UNMIS, UNAMID, IDPs, UNICEF dan *United Nations Security Council* merupakan upaya untuk menstabilkan dan menormalisasi kondisi Darfur. Meski, belum berhasilnya upaya *peacebuilding* tetapi setidaknya konflik dapat terkelola dan konflik terbuka antar etnis tidak terjadi lagi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Azar, Edward. 1990. *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*. Aldershot: Dartmouth.
- Durfee, Mary and James Rosenau. 1996. *Playing Catch up: International Relations Theory and Poverty in Millenium*. Vol 25, No.3
- Galtung, Johan. 1975. *Three approaches to Peace: peacekeeping, peacemaking and peacebuilding*. Dalam Peace, War and Defence – Copenhagen: Christian Ejlors dikutip dalam Hugh Miall
- Holtsti, Kalevi. 1996. *The State, War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press. hal. 20-21.
- Holsti, K.J. 1983. *International Politics, a Framework for Analysis, Fourth Edition*. Prentice-Hall, Inc.
- Jemadu, Aleksius. 2008. *Politik Global dalam Teori dan Praktik Edisi Pertama*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Jeong, Ho-Won. 2008. *Understanding Conflict and Conflict Analysis*. London: Sage Publication Ltd
- Miall, Hugh, 2004, *Conflict Transformation: A Multi-Dimensional Task, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management*, <http://www.berghof-handbook.net>
- Mittelman, James H and Tambe, A. 2000. *Reconceptualizing Global Poverty: Globalization, marginalization and Gender*. In Wapner. Lanham: Rowman and Littlefie Publisher, Inc.
- Morgenthau, Hans J and Thompson, K. 1985. *Politics among Nations: The Struggle for Power, Sixth Edition*. New York: Alfred A Knopf, Inc
- Nuraeni, S., Silvya, Deasy dan Sudirman. 2010. *Regionalisme dalam Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Roy, S.L. 1984. *Diplomacy*. India: Sterling Publisher Pvt. Ltd.,
- Wallersten, Peter. 1997. *New Actors, New Issues, New Actions*. Department of Conflict and Peace Research: Upsala University

<sup>1</sup> Galtung, Johan. 1975. "Three approaches to Peace: peacekeeping, peacemaking and peacebuilding." Dalam Peace, War and Defence – Copenhagen: Christian Ejlors dikutip dalam Hugh Miall hal 187