
ETIKA PERANG DAN RESOLUSI KONFLIK

Andi Widjajanto

J W LL

I. Pendahuluan

Tulisan ini berusaha untuk menjabarkan moralitas atau etika perang dan damai. Fokus perhatian diberikan kepada doktrin *ius ad bellum* yang mempermasalahkan tiga prinsip yaitu penggunaan instrumen perang sebagai bagian dari resolusi konflik, motivasi suatu negara untuk berperang, dan prinsip-prinsip moralitas yang membatasi alternatif penggunaan strategi dan taktik militer. Dalam tulisan ini, bentuk kongkret aplikasi doktrin *ius ad bellum* akan terlihat dengan memperhatikan dua rangkaian aktivitas untuk menjabarkan doktrin tersebut yaitu (1) pembentukan tata hukum internasional untuk menegakkan doktrin *ius ad bellum*; dan (2) usaha untuk mencari alternatif-alternatif resolusi konflik.

Untuk memudahkan pemahaman, tulisan dibagi menjadi lima bagian. Bagian pertama tulisan ini memaparkan ide dasar dan pembabakan yang akan muncul. Di bagian kedua, tulisan ini akan menjabarkan prinsip-prinsip doktrin *ius ad bellum*. Setelah itu, tulisan ini juga akan menerangkan instrumen-instrumen internasional yang mengaplikasikan doktrin *ius ad bellum*. Di bagian ketiga ini, penulis akan berusaha menjabarkan tiga instrumen utama yang

merupakan diferensiasi dari pemikiran kaum liberalis/rasionalis. Di bagian keempat, penulis berusaha menjabarkan variasi-variasi tehnik resolusi konflik yang ditempatkan sebagai upaya untuk menerapkan doktrin *ius ad bellum*. Bagian terakhir adalah penutup dimana penulis berusaha untuk kembali menegaskan argumentasi utama yang ditawarkan di sini.

II. Prinsip-prinsip Doktrin *ius ad bellum*

Penjabaran doktrin *ius ad bellum* tidak dapat dilepaskan dari tiga landasan filosofis dari kaum rasionalis/liberalis yang mendasarinya. Landasan pertama adalah tentang kemungkinan penerapan perang sebagai suatu instrumen untuk mencapai tujuan tertentu. Untuk landasan pertama ini, terjadi perbedaan mendasar antara dua aliran pemikiran. Aliran pertama diwakili oleh Erasmus of Rotterdam (1514) yang mengambil garis *pacifist* dan menolak menempatkan perang sebagai salah satu instrumen diplomasi.¹ Bentuk kontemporer dari aliran *pacifist* ini terlihat dari gerakan anti-kekerasan (*ahimsa*) Gandhi², usulan Jonathan Schell³ untuk membubarkan negara yang dipandang sebagai agen utama

peperangan, hingga sintesa strukturalis Galtung⁴ yang berusaha mencari cara-cara *pacifist* dan populis untuk menghilangkan kekerasan struktural (*structural violence*).

Aliran yang lain – yang merupakan turunan dari pemikiran St. Augustine, melihat perang sebagai suatu kejahatan yang perlu dilakukan untuk menciptakan perdamaian.⁵ Karena perang pada hakekatnya adalah hal yang jahat maka perlu adanya upaya-upaya moral untuk membatasi kemungkinan meluasnya aksi kejahatan yang cenderung muncul saat perang terjadi. Pandangan *war as a necessary evil* inilah yang mendasari doktrin *ius ad bellum*. Hal penting yang perlu ditekankan di sini adalah pertama, tujuan perang adalah menciptakan perdamaian yang positif.⁶ Perdamaian tidak dilihat dengan definisi negatif: “*peace as the absence of war*” tetapi dipandang sebagai suatu proses untuk membentuk tradisi penciptaan alternatif-alternatif resolusi konflik yang tidak lagi memungkinkan diterapkannya opsi penggunaan kekerasan. Kedua, perang bukanlah sesuatu yang dikehendaki, dan karenanya harus dijadikan alternatif terakhir (*last resort*) yang terpaksa harus dipilih karena eksplorasi terhadap alternatif-alternatif solusi lainnya gagal.

Landasan kedua dari doktrin *ius ad bellum* adalah tentang bagaimana menciptakan “*just war*”⁷. Filsuf pertama yang memikirkan masalah ini adalah Alexander of Hales (1240) yang mengidentifikasi syarat-syarat dari *just war*. Syarat-syarat ini oleh Thomas Aquinas (1270) disederhanakan menjadi tiga syarat utama.⁸ Tiga syarat itu adalah *authority*, *causa iusta*, dan *intentio recta*. Suatu negara dapat mendeklarasikan perang terhadap negara lain dan secara moral deklarasi itu dapat dinilai sebagai *just*

war jika deklarasi tersebut diumumkan oleh pemerintah yang sah (*authority*), ditujukan murni untuk kepentingan pertahanan (*causa iusta*), dan peperangan dilakukan dengan tujuan untuk menciptakan kembali perdamaian, tidak untuk melampiaskan emosi-emosi negatif yang mungkin timbul karena peperangan (*intentio recta*). Dari definisi di atas, terlihat bahwa konsepsi *just war* tidak mengakui motivasi lain dari perang selain dari usaha untuk mempertahankan diri dari agresi lawan (*legitimate self-defense*).

Fondasi terakhir dari doktrin *ius ad bellum* berkaitan dengan strategi yang dipergunakan saat berperang. Prinsip utama dari landasan ketiga ini adalah semua cara yang diaplikasikan dalam medan pertempuran tidak boleh melanggar standar-standar moral (termasuk hak asasi manusia/HAM) yang ada. Standar-standar moral tersebut adalah persyaratan diskriminasi dan proporsionalitas.⁹

Syarat diskriminasi mengharuskan prajurit untuk tidak melakukan kekerasan dalam bentuk apapun terhadap kelompok non-tempur (*noncombatants*) seperti masyarakat sipil, pengungsi, pasukan kesehatan, pasukan yang terluka dan atau tidak dapat bertempur, dan pasukan yang telah menyerahkan diri. Kelompok non-tempur ini mendapat imunitas khusus yang membebaskan mereka dari segala bentuk kekerasan yang terjadi selama pertempuran berlangsung. Bentuk lain dari diskriminasi adalah pada saat dua kekuatan tempur yang antagonis bertarung untuk memperebutkan suatu wilayah yang di dalamnya tinggal suatu kelompok masyarakat yang tidak terlibat langsung dalam pertempuran. Syarat diskriminasi mengharuskan pihak-pihak yang bertikai mengizinkan kelompok masyarakat

tersebut untuk mengungsi ke daerah yang lebih aman dan status pengungsi tersebut menjadikan mereka mempunyai kekebalan dari kekerasan bersenjata yang terjadi.¹⁰ Untuk melindungi imunitas kelompok non-tempur, syarat diskriminasi juga memungkinkan diadakannya intervensi kemanusiaan atau bahkan intervensi militer dari aktor ketiga untuk menghentikan segala bentuk kekerasan yang dilakukan pihak-pihak yang bertikai terhadap kelompok non-tempur.¹¹

Syarat proporsionalitas mengharuskan perancang strategi dan taktik perang untuk mengkalkulasikan biaya dan kerusakan yang timbul akibat perang. Suatu peperangan dikatakan memenuhi syarat proporsionalitas jika "kebaikan" yang diharapkan muncul saat perang selesai (pihak agresor dikalahkan) lebih besar daripada kerusakan yang terjadi selama perang berlangsung. Syarat proporsionalitas ini tidak memungkinkan suatu negara untuk mempertaruhkan seluruh sumber daya yang dimilikinya untuk memenangkan perang dan karena itu mengharuskan suatu negara untuk terlebih dahulu mengeksplorasi alternatif-alternatif lain untuk menyelesaikan sengketa.

Dari uraian di atas tergambar bahwa doktrin *ius ad bellum* memaksa negara untuk menerapkan *just war* dengan terus-menerus memperhatikan masalah penggunaan instrumen perang sebagai solusi perdamaian, cara mengaplikasikan prinsip *just war* di medan perang, dan operasionalisasi strategi perang yang bermoral. Penerapan doktrin *ius ad bellum* tersebut dengan kata lain mensyaratkan enam hal yaitu *last resort*, *authority*, *causta iusta* (*just cause*), *intentio recta*, syarat diskriminasi, dan syarat

proporsionalitas. Gambaran sederhana dari doktrin *ius ad bellum* dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1
Kerangka Doktrin *ius ad bellum*

	Doktrin	Landasan	Syarat
<i>Ius Ad Bellum</i>		Perang = Instrumen	<i>Last Resort</i>
		<i>Just War</i>	<i>Authority</i>
			<i>Causta Iusta</i>
			<i>Intentio Recta</i>
		Strategi Perang	Diskriminasi
Proporsionalitas			

Doktrin *ius ad bellum* –yang merupakan diferensiasi pemikiran kaum liberalis, mengambil bentuk konkret melalui (1) penciptaan hukum dan norma internasional (Grotian); (2) usaha pembentukan federalisme demokrasi global (Kantian); atau (3) usaha untuk memperlemah peran negara dalam sistem internasional baik melalui upaya untuk mengedepankan peran aktor non-negara dan atau upaya untuk lebih memprioritaskan isu-isu *low politics* yang tidak menjadi domain aktor negara (Fungsionalisme). Bentuk konkret aplikasi doktrin *ius ad bellum* bisa juga dilihat dengan memperhatikan dua rangkaian aktivitas upaya untuk menjabarkan doktrin tersebut yaitu (1) pembentukan tata hukum internasional untuk menegakkan doktrin *ius ad bellum*; dan (2) usaha untuk mencari alternatif-alternatif resolusi konflik.

III. Instrumen Internasional dari Doktrin *ius ad bellum*

Aplikasi pertama doktrin *ius ad bellum* terutama terlihat dari penolakan kaum *pacifist* -seperti Erasmus of Rotterdam (1514), Emeric Crucé (1623), William Penn (1693), John Bellers (1710), dan Abbé de Saint-Pierre (1712), tentang penggunaan instrumen perang sebagai alternatif penyelesaian masalah antar negara¹². Gerakan normatif untuk membuat perang sebagai kebijakan "terlarang" mendapat sosok positif paling nyata ketika Menteri Luar Negeri Perancis, Aristide Briand, dan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat (AS), Frank Kellog menandatangani Kellog-Briand Pact tentang *General Treaty for the Renunciation of War* di Paris pada tahun 1928. Dalam traktat ini, 62 negara menyepakati untuk "*condemn recourse to war for the solution of international controversies and renounce it as an instrument of national policy*"¹³.

Pakta Kellog-Briand didahului dengan pakta serupa yang bersifat terbatas yang dirancang di Locarno (Swiss) pada tanggal 16 Oktober 1925 dan ditandatangani di London pada tanggal 1 Desember 1925. Persetujuan, yang dikenal sebagai *the Locarno Treaties of the Rhineland Pact* ini, ditandatangani oleh Perancis, Belgia dan Jerman dan mendapat garansi dari Inggris dan Italia.¹⁴ Pakta Locarno pada dasarnya menegaskan legalitas keutuhan perbatasan Perancis-Jerman dan Belgia-Jerman. Dalam konteks ini, Pakta Locarno merupakan perjanjian non-agresi di mana Jerman, Perancis dan Belgia berkomitmen untuk mempertahankan perbatasan yang ada dan bahwa ketiga negara berikhtiar untuk tidak mempergunakan instrumen perang sebagai solusi

untuk menyelesaikan masalah perbatasan.¹⁵

Aplikasi kedua adalah usaha untuk memasukkan doktrin *ius ad bellum* dalam tatanan hukum internasional. Aplikasi ini diawali dengan usaha kodifikasi aturan perang tentang standar-standar moral yang harus dijaga selama perang berlangsung. Kodifikasi tersebut dihasilkan melalui negosiasi internasional dan menghasilkan *Geneva Convention* (1864), Konferensi Hague I (1899), Konferensi Hague II (1907) dan *St. Petersburg Convention*.¹⁶ Instrumen-instrumen tersebut kemudian direvisi dan mendapat bentuk normatif-formal melalui Piagam PBB dan Resolusi-resolusi PBB.

Instrumen-instrumen formal ini dapat diklasifikasikan menjadi dua kategori. Kategori pertama adalah norma-norma internasional yang mencoba untuk menciptakan standar-standar moral universal yang diharapkan dapat membatasi segala bentuk pelanggaran hak asasi manusia di medan perang. Kategori kedua adalah norma-norma internasional yang menolak penggunaan instrumen perang sebagai pilihan untuk menyelesaikan sengketa antar negara. Dari munculnya dua kategori ini terlihat bahwa di satu sisi komunitas internasional sebenarnya memiliki cita-cita untuk tidak lagi menempatkan perang sebagai bagian dari politik internasional, namun di sisi lain komunitas internasional juga menyadari bahwa jika sistem internasional masih bersifat anarki, maka selalu ada kemungkinan perang. Dan karena dalam kondisi pertempuran terbuka kemungkinan terjadinya kekejaman-kekejaman yang tidak manusiawi maka perlu dibuat standar-standar moral untuk mencegah terjadinya kekejaman tersebut. Perangkat-perangkat tersebut¹⁷ dapat dilihat dalam Tabel II.

Tabel II
Instrumen Internasional dan Doktrin *ius ad bellum*

No	Instrumen Internasional	Penerapan doktrin <i>ius ad bellum</i>					
		LR	A	CI	IR	D	P
1	Kellog-Briand Pact	v	v	v	-	-	v
2	The Treaty of Locarno	v	v	v	-	-	v
3	Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field	-	-	-	-	v	-
4	Geneva Convention for the Amelioration of the Wounded, Sick and Shipwrecked of Armed Forces at Sea	-	-	-	-	v	-
5	Geneva Convention relative to Treatment of Prisoners of War	-	-	-	-	v	-
6	Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War	-	-	-	-	v	-
7	Protocol Additional to the Geneva Convention of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)	-	-	-	-	v	-
8	Protocol Additional to the Geneva Convention of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II)	-	-	-	-	v	-
9	UN General Assembly Resolution 260 A (III): Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide	-	-	-	-	v	-
10	UN General Assembly Resolution 2391: Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity	-	-	-	-	v	-
11	UN General Assembly Resolutin 3074: Principles of International Co-operation in the detection, arrest, extradition and punishment of persons guilty of war crimes and crimes against humanity	-	v	-	-	v	-
12	Declaration on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict	-	-	-	-	v	-
13	International Convention on the Rights of the Child	-	-	-	-	v	-
14	Charter of the United Nations, Chapter VI	v	v	-	-	-	v
15	Charter of the United Nations, Chapter VII, Article	v	v	v	v	-	v
16	Charter of the United Nations, Chapter VII, Article	v	v	v	v	-	v
17	UN General Assembly Resolution 39/11: Declaration on the Rights of Peoples to Peace	v	v	-	-	-	-
18	Burton's Problem Solving Approach/Human Needs Theory	v	-	-	-	-	-
19	Galtung's Structural Violence Approach	v	-	-	-	-	-

Keterangan: LR=Last Resort, A=Authority, CI=Causta Iusta, IR=Intentio Recta, D=Discrimination, P=Proportionality.
v= Syarat Berlaku, - = Syarat tidak dibahas dalam instrumen.

Instrumen-instrumen PBB dalam Tabel II yang berada dalam katagori standar universal tentang pelanggaran HAM dalam medan perang pada dasarnya berusaha untuk mengaplikasi syarat diskriminasi dari doktrin *ius ad bellum*. Syarat diskriminasi ini diterapkan dengan memberikan perlindungan terhadap kelompok non-tempur dari berbagai kekerasan yang terjadi selama perang berlangsung. Imunitas untuk kelompok non-tempur ini berlaku untuk empat sub-kelompok.

Sub-kelompok pertama adalah para prajurit yang karena sebab-sebab tertentu tidak dapat lagi melanjutkan pertempuran atau telah menjadi tawanan perang (instrumen nomor 3-5 dalam Tabel II). Untuk membantu para prajurit yang terluka di medan perang, instrumen PBB memberikan hak imunitas terhadap sub-kelompok kedua yaitu unit-unit medis yang bertugas untuk memberikan bantuan kesehatan yang diperlukan selama perang berlangsung (instrumen nomor 3-5). Perlindungan terhadap unit-unit medis ini meliputi perlindungan untuk personel kesehatan, rumah sakit dan balai-balai perawatan, serta segala material yang diperlukan oleh unit-unit medis untuk melakukan tugasnya.

Imunitas dari kekerasan militer terutama diberikan pada sub-kelompok ketiga yaitu masyarakat sipil yang tidak terlibat dalam pertempuran namun berada di dalam medan perang (instrumen nomor 6-8). Sebuah perspektif historis yang disajikan Clements dan Singer menunjukkan bahwa perang moderen membunuh lebih banyak kelompok sipil daripada pasukan angkatan bersenjata.¹⁸ Kasus diatas terjadi untuk Perang Dunia I (1914-1918), Konflik Internal Spanyol (1936-1939), Perang Cina-Jepang

(1937-1941), Perang Dunia II (1939-1945), Perang antara Mozambique dan Portugis (1965-1975), Perang Soviet-Afghanistan (1979-1989), Balkanisasi Yugoslavia (1991-1995), Perang Chechnya (1994-1996) dan Konflik Timor Timur (1976-2000).

Untuk sub-kelompok ini, PBB memberikan perhatian khusus kepada kelompok perempuan dan anak-anak yang cenderung menjadi korban terbesar dari perang (instrumen nomor 12). Khusus untuk kelompok anak-anak, dunia internasional (termasuk Indonesia) telah menyepakati amandemen terhadap Konvensi Jenewa di tahun 1977 dan telah pula disepakati *International Convention on the Rights of the Child* di tahun 1989. Kedua konvensi ini menegaskan bahwa usia minimum bagi pasukan tempur adalah 15 tahun sehingga pelibatan anak-anak yang belum berusia 15 tahun dalam unsur pertahanan negara dapat dinyatakan sebagai suatu tindakan yang tidak bermoral. Masalah tentara anak-anak ini menjadi perhatian besar dunia internasional karena diperkirakan saat ini 300.000 anak-anak berusia 5 hingga 14 tahun telah direkrut menjadi angkatan bersenjata di 36 konflik mulai dari konflik di Afghanistan, Kamboja, Colombia, Uganda, Chechnya, hingga Timor Timur.¹⁹

Instrumen PBB juga mengatur agar masyarakat sipil mendapatkan perlindungan saat mereka beralih status sebagai pengungsi yang bergerak meninggalkan daerah konflik ke daerah yang lebih aman. Imunitas bagi masyarakat sipil juga diperkuat dengan aturan normatif tentang perlindungan terhadap obyek-obyek sipil yang diperlukan untuk menunjang kelangsungan hidup masyarakat (Article 52-56, Protocol I). Obyek-obyek sipil tersebut antara lain adalah sarana-sarana

peribadatan, obyek-obyek budaya, sarana-sarana yang berkaitan langsung dengan pemenuhan kebutuhan hidup dasar, kelestarian lingkungan hidup dan juga instalasi-instalasi pembangkit energi.

Sub-kelompok terakhir yang mendapat imunitas khusus adalah unit-unit pertahanan sipil. Unit-unit ini dibentuk oleh masyarakat sipil untuk meringankan beban para korban perang dan tidak ditujukan sebagai bagian dari angkatan bersenjata. Unit-unit pertahanan sipil diadakan sebagai suatu unit operasional yang dapat melaksanakan operasi pemberian bantuan bagi korban perang, memberikan perlindungan bagi kaum perempuan dan anak-anak, dan melakukan proses evakuasi. Unit pertahanan sipil ini bisa saja berasal dari luar pihak bertikai yang mendapat mandat dari PBB untuk melakukan intervensi kemanusiaan di daerah konflik.

Suatu klausul khusus dari syarat diskriminasi adalah kutukan terhadap aksi pembunuhan massal sistematis (*genocide*) yang dilakukan oleh suatu pihak (instrumen nomor 10-11). Klausul khusus ini muncul terutama untuk mencegah terulangnya *holocaust* serta kasus-kasus pembantaian etnis yang terjadi di perang-perang sipil negara-negara berkembang, terutama Afrika.

Kategori kedua dari instrumen PBB adalah tentang penolakan perang sebagai instrumen politik internasional. Artikel 33, Bab VI dari Piagam PBB memperlihatkan tekad negara-negara anggota PBB untuk menyelesaikan sengketa antar negara melalui cara-cara damai. Walaupun Bab ini tidak secara eksplisit melarang penggunaan instrumen perang, namun Bab ini tidak membahas kemungkinan suatu negara menggunakan kekerasan militer untuk menye-

lesaikan sengketa dengan negara lain. Bab tentang *Pacific Settlement of Disputes* ini juga menunjukkan bahwa Majelis Umum PBB dan atau Dewan Keamanan PBB memiliki wewenang untuk terlibat dalam upaya pencarian solusi damai atas sengketa antar negara anggota PBB. Wewenang tersebut diberikan atas persetujuan pihak-pihak yang bertikai dan ditujukan untuk menjaga perdamaian dan keamanan dunia.

Penggunaan instrumen perang dalam penyelesaian sengketa antar negara dimungkinkan selama hal tersebut didasari murni untuk motif pertahanan kedaulatan negara. Bab VII Piagam PBB (Artikel 51) secara tegas menyatakan bahwa "*Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defense if an armed attack occurs against a Member of the United Nations*".

Bab VII ini secara jelas menunjukkan bahwa *causa iusta* bagi kemungkinan terjadinya perang hanya ada satu yaitu pertahanan kedaulatan negara. Selama tidak ada ancaman nyata terhadap kedaulatan negara maka segala deklarasi perang dapat dianggap sebagai kegiatan tidak bermoral dan dapat dianggap sebagai aktivitas yang dapat mengancam perdamaian dan keamanan dunia. Karena itu, deklarasi perang dari negara-negara agresor sebenarnya identik dengan menyatakan perang pada seluruh negara anggota PBB. Walaupun demikian, Artikel 51 dengan tegas memberikan wewenang penuh bagi Dewan Keamanan untuk merancang segala tindakan intervensi yang dianggap perlu – termasuk perang, untuk menghadapi ancaman negara agresor dan juga untuk mencegah atau menanggulangi pelanggaran-pelanggaran HAM di area konflik.

Bentuk lain dari kategori kedua instrumen PBB adalah Resolusi Majelis Umum PBB no 39/11 (12 November 1984) tentang *Declaration on the Rights of Peoples to Peace*. Melalui Deklarasi ini negara-negara anggota PBB bersepakat untuk:

“ensuring the exercise of the right of peoples to peace demands and the policies of states be directed towards the elimination of the threat of war, particularly nuclear war, the renunciation of the use of force in international relations and the settlement of international disputes by peaceful means on the basis of the Charter of the United Nations”.

Deklarasi ini jelas menyatakan bahwa negara-negara anggota PBB memiliki (1) kewajiban untuk melindungi hak-hak masyarakat untuk menikmati perdamaian; (2) wewenang legal untuk merancang suatu kebijakan politik untuk menghilangkan ancaman perang; serta (3) kewajiban untuk menggunakan cara-cara damai untuk menyelesaikan sengketa internasional.

IV. Doktrin *ius ad bellum* dan Resolusi Konflik

Kewajiban untuk menggali alternatif-alternatif penyelesaian konflik dengan cara damai ini merupakan wacana yang dikembangkan para akademisi seperti John Burton²⁰ dan Johan Galtung²¹ yang oleh Groom dianggap mewakili kelompok *peace researcher*.²² Kelompok ini berusaha untuk menegakkan kembali ide kaum *pacifist* dan

dengan demikian berkonsentrasi untuk menjadikan perang sebagai alternatif terakhir (*last resort*) untuk menyelesaikan konflik. Aplikasi praktis dari ide kaum *peace researcher* ini terlihat dari maraknya upaya-upaya penerapan resolusi konflik oleh negara-negara kecil (terutama negara-negara Skandinavia) dan aktor-aktor non-negara yang melibatkan beragam alternatif resolusi konflik seperti *humanitarian assistance*, rekonstruksi ekonomi, penerapan *good-governance*, demokratisasi, rekonsiliasi, *post-conflict rehabilitation*, dan *peace-maintenance*.²³

Burton mengembangkan kategori baru bagi penyelesaian konflik yang dikenal sebagai *problem-solving approach*. Burton beranggapan bahwa konflik tidak dapat diselesaikan dengan kekuatan senjata dan juga dengan negosiasi antar pihak-pihak yang bertikai. Resolusi konflik tidak berakhir di meja perundingan namun merupakan suatu proses untuk menciptakan suatu struktur baru yang kondusif bagi pemenuhan kebutuhan dasar manusia.²⁴ Ide Burton ini diidentifikasi oleh Banks sebagai suatu ide yang mencoba untuk menciptakan perdamaian yang positif.²⁵

Masalah utama dari konsepsi di atas adalah bagaimana menciptakan suatu institusi yang efektif untuk menyelesaikan konflik. Kaum *peace researcher* memberikan dua jawaban utama terhadap pertanyaan ini. Jawaban pertama berusaha untuk mengembangkan prosedur resolusi konflik (*conflict prevention, conflict management, conflict resolution* dan *conflict prevention*) yang didalamnya terdapat upaya untuk (1) mengembangkan proses fasilitasi; (2) merancang strategi keterlibatan pihak ketiga; dan (3) memulai proses perbuahan struktural yang

diperlukan untuk menghilangkan sebab-sebab fundamental konflik.²⁶

Jawaban kedua dari masalah penciptaan institusi resolusi konflik berkisar tentang kemungkinan terjadinya proses perubahan struktural. Bagi Galtung, perubahan struktural bisa dimulai jika potensi kekerasan struktural (*structural violence*) yang ada dalam sistem bisa diidentifikasi dan dengan demikian dapat dirancang solusi-solusi yang mungkin diterapkan untuk menghilangkannya²⁷. Proses merancang solusi tersebut akan memaksa negara untuk secara kolektif²⁸ mengeksplorasi cara-cara non-kekerasan untuk menyelesaikan sengketa dan menempatkan instrumen perang sebagai alternatif terakhir.

Keberhasilan penerapan resolusi konflik tergantung dari usaha untuk mengatasi penyebab konflik ini yang dipecah menjadi tiga lapisan besar: kekerasan bersenjata, pertikaian elit, dan sumber-sumber historis-subyektif.²⁹ Ketiga lapis konflik ini harus ditangani dengan bijak untuk dapat mengeliminasi sumber-sumber kekerasan struktural.

Lapisan pertama yang harus dikupas adalah kenyataan bahwa konflik terjadi karena minimal ada dua kelompok antagonis yang memiliki kemampuan untuk menerapkan teknik-teknik kekerasan bersenjata terorganisir untuk menyelesaikan perbedaan diantara mereka. Konflik bersenjata dapat ditangani jika ada usaha-usaha untuk menciptakan pemisahan wilayah antar dua kelompok yang bertikai yang disertai dengan usaha-usaha pembentukan perimbangan kekuatan antar pihak yang bersengketa. Perimbangan kekuatan antar pihak yang bertikai tidak berarti harus tercipta kesamaan kekuatan militer antar kelompok tetapi harus dilihat sebagai adanya suatu usaha dimana

tidak ada satu kelompok yang memonopoli dan atau mendominasi penguasaan kekuatan militer. Perimbangan kekuatan yang akan dibentuk harus bisa menjamin bahwa opsi penggunaan kekerasan militer tidak lagi efektif untuk menyelesaikan masalah dan bahkan cenderung menimbulkan *self-destruction effect* bagi kelompok yang menggunakannya. Ini merupakan penerapan dari syarat proporsionalitas dari doktrin *ius ad bellum*.

Usaha penciptaan "perimbangan kekuatan" ini ditujukan untuk menciptakan "*negative peace*"³⁰ –ditandai dengan keberadaan suatu bentuk interaksi antar kekuatan bersenjata terorganisir yang dapat meredam kemungkinan pecahnya konflik terbuka antar pihak yang bertikai. Namun, perdamaian negatif ini memang tidak ditujukan untuk menyelesaikan konflik secara menyeluruh, perdamaian negatif ini bisa berubah menjadi perdamaian positif jika ada usaha-usaha sistematis untuk menangani lapisan-lapisan konflik yang lain.

Teknik-teknik resolusi konflik yang cenderung dipakai untuk menangani kekerasan bersenjata adalah *peace-making*, *humanitarian assistance* dan *peace-keeping*. *Peace-making* biasanya diawali dengan gencatan senjata dan diikuti dengan usaha untuk mencapai kesepakatan antar pihak yang bertikai tentang kemungkinan dilakukan bantuan kemanusiaan untuk meringankan beban kelompok non-tempur. Gencatan senjata ini dijaga dengan teknik *peace-keeping* yang biasanya melibatkan kekuatan militer dari pihak yang netral untuk menjaga kesepakatan gencatan senjata.

Konflik tidak akan bereskalasi menjadi kekerasan bersenjata terorganisir jika tidak ada rekayasa sistematis dari elit politik. Elit-elit politik, secara teoritis, bisa

berubah menjadi manusia berhati dingin jika mereka melihat bahwa tujuan-tujuan berorientasi kekuasaan yang ingin mereka capai tidak mungkin terpenuhi melalui cara-cara yang persuasif dan konstruktif. Lapisan konflik ini diatasi dengan dua cara. Cara pertama adalah menciptakan kondisi di mana opsi penggunaan kekerasan hanya akan merugikan kedua belah pihak. Cara kedua adalah membuka kembali alternatif-alternatif resolusi konflik yang disepakati kedua belah pihak. Pembukaan kembali teknik-teknik penyelesaian konflik ini memerlukan suatu proses negosiasi langsung antar elit.

Proses negosiasi di tingkat elit ini memiliki karakter yang berbeda dengan resolusi konflik untuk menangani masalah kekerasan bersenjata. Jika resolusi konflik untuk lapisan konflik I bertujuan untuk mengisolasi aktivitas suatu kelompok dari kelompok lainnya, maka resolusi konflik II ini bertujuan untuk memulai proses re-integrasi elit politik. Re-integrasi yang terjadi di pucuk piramida ini diharapkan dapat dijadikan dasar untuk menggerakkan proses yang sama ke bagian-bagian piramida lainnya.

Proses penerapan resolusi konflik ini berlanjut dengan usaha untuk menyentuh sebab-sebab fundamental dari konflik yang terjadi. Determinan-determinan dasar dari suatu konflik dapat diatasi jika masalah interpretasi subyektif antar kelompok yang terbentuk oleh dinamika sejarah ditangani dengan memulai suatu proses rekonsiliasi, yang berkonsentrasi untuk menciptakan perdamaian yang positif.³¹ Perdamaian tidak dilihat dengan definisi negatif: "*peace as the absence of war*" tetapi dipandang sebagai suatu proses untuk membentuk tradisi penciptaan pola-pola resolusi konflik yang

menanggalkan opsi penggunaan kekerasan.

Usaha rekonsiliasi antar pihak yang bertikai pada dasarnya harus didahului dengan proses untuk mentransformasi persepsi dan stereotip negatif, trauma akibat kekerasan masa lalu, serta kebencian antar kelompok yang timbul selama terjadinya konflik. Perhatian pada faktor-faktor subyektif ini dapat diawali dengan berkonsentrasi untuk meringankan beban yang menimpa para korban pertikaian. Hal ini dilakukan dengan menimbulkan kesadaran kolektif bahwa telah terjadi proses "*victimisation*" dalam masyarakat.³² Kesadaran ini dapat diperoleh dengan memberi kesempatan pada para korban untuk secara eksplisit, ekspresif dan dalam kondisi tanpa tekanan untuk mengungkapkan realitas penderitaan dan kekerasan yang dialami. Perubahan faktor-faktor fenomenologis ini merupakan pekerjaan berat. Masyarakat Perancis, misalnya, dianggap sudah dapat "melupakan" sisi-sisi tragis Revolusi Perancis 1789 pada perayaan "*bicentennial*" Revolusi tersebut di tahun 1989.

Perubahan faktor-faktor fenomenologis ini menuntut agar ada upaya konkret untuk menangani masalah-masalah kekerasan struktural. Masalah-masalah ini pada dasarnya bersumber dari akumulasi rasa frustrasi individual karena apa yang ia harapkan disediakan oleh sistem untuk pemenuhan kebutuhan dasarnya secara nyata tidak ia dapatkan. Usaha penanganan masalah kekerasan struktural ini membutuhkan kombinasi dari beragam teknik resolusi konflik seperti rekonstruksi ekonomi, penerapan *good-governance*, demokratisasi, rekonsiliasi, *post-conflict rehabilitation*, dan *peace-maintenance*.³³

V. Penutup

Aplikasi doktrin *ius ad bellum*, baik melalui instrumen-instrumen internasional maupun eksplorasi alternatif-alternatif resolusi konflik, sebetulnya memberikan peluang bagi pengembangan suatu strategi pertahanan negara yang mengedepankan aspek moral. Moralitas strategi pertahanan ini menuntut pembuat kebijakan untuk memperhatikan beberapa prinsip utama. Prinsip-prinsip tersebut adalah (1) pembuat kebijakan tidak lagi menempatkan instrumen perang (dan aktor militer) sebagai instrumen dominan dalam menyelesaikan sengketa antar negara; (2) ada kaitan antara demokrasi dan legalitas negara untuk menyatakan perang; (3) intervensi pihak ketiga meru-

pakan tindakan yang legal; (4) pembangunan suatu postur pertahanan negara yang tidak provokatif (*non-provocative defense*); (5) tindakan perang ditujukan untuk menciptakan stabilitas dan perdamaian dunia (6) prajurit harus dibekali etika yang memberikan penghormatan terhadap hak-hak masyarakat sipil di medan perang; dan (7) rasionalitas penggunaan sumber daya negara. Prinsip-prinsip tersebut dapat dilihat dalam Tabel III.

Penerapan doktrin *ius ad bellum* dalam strategi pertahanan negara dengan demikian dapat dijadikan salah satu batu penjurus untuk merevisi “kekerasan” paham Realis. Revisi ini diharapkan dapat memecahkan dilema keamanan antar negara –yang terjadi karena penerapan doktrin *si vis pacem para bellum*, dan dengan demikian mengembangkan tatanan sistem internasional yang lebih damai.

Tabel III
Strategi Pertahanan Negara dan Doktrin *ius ad bellum*

Syarat Doktrin <i>ius ad bellum</i>	Moralitas dalam Strategi Pertahanan Negara
<i>Last Resort</i>	1. Optimalisasi teknik-teknik diplomasi. 2. Eksplorasi alternatif-alternatif resolusi konflik.
<i>Authority</i>	3. Pemerintahan demokratis. 4. Aliansi Pertahanan Kolektif Regional. 5. PBB.
<i>Causta Iusta</i>	6. Motivasi perang adalah pertahanan kedaulatan negara. 7. Postur pertahanan non-ofensif/provokatif.
<i>Intentio Recta</i>	8. Penciptaan stabilitas dan perdamaian dunia.
<i>Discrimination</i>	9. Strategi tempur yang membedakan antara kelompok tempur dan non-tempur. 10. Aturan-aturan HAM bagi prajurit. 11. Intervensi Kemanusiaan atau militer untuk mencegah pelanggaran HAM.
<i>Proportionality</i>	12. Konsep perang terbatas bukan perang total.

Catatan

- ¹ Martin Wight, *International Theory: The Three Traditions* (London: Leicester University Press, 1996), h. 207. Lihat juga Seyom Brown, *The Causes and Prevention of War*, 2d ed. (New York: St. Martin's Press, 1994), h. 149.
- ² M.K Gandhi, *Gandhi: Sebuah Otobiografi*, terj. Gd. Bagus Oka (Jakarta: Sinar Agape Press, 1985).
- ³ Jonathan Schell, *The Fate of the Earth* (New York: Alfred A. Knopf, 1982).
- ⁴ Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization* (London: SAGE, 1999).
- ⁵ Wight, *Op.Cit.*, h. 206-7.
- ⁶ Terminologi "Positive Peace" dikembangkan oleh Kenneth Boulding. Lihat, Boulding, *Stable Peace* (London: University of Texas Press, 1978).
- ⁷ Padanan kata Bahasa Indonesia yang umum dipergunakan untuk *just war* adalah perang yang adil. Namun, dalam tulisan ini, istilah *just war* akan tetap digunakan.
- ⁸ Dikutip dari John Finnis, "Catholic Natural Law Tradition" dalam Terry Nardin (ed.), *The Ethics of War and Peace: Religious and Secular Perspective* (New Jersey: Princeton University Press, 1996), h. 18-19.
- ⁹ Jeff McMahan, "Realism, Morality, and War" dalam *Ibid.*, h. 86-91.
- ¹⁰ Michel Walzer, *Just and Unjust Wars* (Harmondsworth: Penguin, 1980), h. 160-5.
- ¹¹ McMahan, "Realism, Morality and War" dalam Nardin, *Op.Cit.*, h. 84. Lihat juga Walzer, *Op.Cit.*
- ¹² Brown, *Op.Cit.*, h. 139-150.
- ¹³ William R. Keyster, *The Twentieth-Century World: An International History*, 3rd ed. (Oxford: Oxford University Press, 1996), h. 120-1. Lihat juga, Henry Kissinger, *Diplomacy* (London: Simon and Schuster, 1994), h. 280-1.
- ¹⁴ Jon Jacobson, *Locarno Diplomacy: Germany and the West 1925-1929* (New Jersey: 1972), h.9-10. Lihat juga Brown, *Op.Cit.*, h.273-6, Keyster, *Op.Cit.*, h.116-8 dan Kissinger, *Op.Cit.*, h. 169-170.
- ¹⁵ E.H. Carr, *International Relations Between the Two World Wars, 1919-1939* (New York: Harper&Row, 1989), h. 95.
- ¹⁶ Lihat Kalevi J. Holsti, *The State, War and the State of War* (Cambridge: CUP, 1996), h. 32-36.
- ¹⁷ Instrumen-instrumen PBB yang tertera dalam Tabel II dirangkum dari Centre for Human Rights Geneva, *Human Rights: A Compilation of International Instruments, Volume I (Second Part)* (New York: United Nations, 1993).
- ¹⁸ Walter C. Clements, Jr. dan J. David Singer, "The Human Cost of War" *Scientific America*, Vol.282, No.6, (Juni 2000), h. 38-39.
- ¹⁹ Neil G. Bootby dan Christine M. Knudsen, "Children of the Gun" *Scientific America*, Vol.282, No.6, (Juni 2000), h. 40-45. Informasi tentang tentara anak-anak dapat dilihat di website: UNICEF (www.unicef.org/graca), the Coalition to Stop the Use of Child Soldiers (www.child-soldiers.org), Swedish Save the Children (www.rb.se/childwar) dan Human Rights Watch (www.hrw.org/campaigns/erp).
- ²⁰ John W. Burton, *World Society* (Maryland: University Press of America, 1972). Lihat juga Burton, *Deviance, Terrorism & War: The Process of Solving Unsolved Social and Political Problems* (New York: St. Martin Press, 1979).
- ²¹ Johan Galtung, *Essays in Peace Research* (Copenhagen: Christian Ejlert, 1976)
- ²² Groom menjabarkan tiga pendekatan dalam mempelajari konflik yaitu *Strategist, Conflict Researcher* dan *Peace Researcher*. Lihat A.J.R Groom, "Paradigms in Conflict: the Strategist, the Conflict Researcher and the Peace Researcher", dalam John Burton dan Frank Dukes (eds.), *Conflict Reading in Management & Resolution* (London: MacMillan, 1990), h.71-100.
- ²³ Contoh penerapan resolusi konflik ini adalah pertemuan yang diprakarsai Universitas Uppsala, Sweida untuk mengeksplorasi kemungkinan dilakukan antara dua kelompok bertikai di Timor Loro Sae. Pertemuan antara

Kelompok Timor Merdeka dan kelompok pro-integrasi tersebut diadakan di Singapura, Sabtu 26 Februari 2000. Pembahasan lebih lanjut tentang alternatif-alternatif resolusi konflik lihat I. William Zartman dan J. Lewis Rasmussen (eds.), *Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques* (Washington D.C: USIP Press, 1997)

²¹ Penekanan pada konsep kebutuhan dasar manusia (*basic human needs*) menyebabkan pendekatan yang dipelopori Burton juga dikenal sebagai *Human Needs Approach*. Lihat John W. Burton, *Conflict: Resolution and Prevention* (London: MacMillan, 1990), h. 36-48.

²⁵ Michael Banks, "Four Conceptions of Peace" dalam Sandole, Dennis JD and Sandole-Staroste, Ingrid (eds.), *Conflict Management and Problem Solving : Interpersonal to International Applications* (London: Frances Printer, 1987).

²⁶ John W. Burton, 'The Procedures of Conflict Resolution' dalam Edward E. Azar and John Burton, *International Conflict Resolution: Theory and Practice* (Sussex: Wheatsheaf, 1986), h. 101.

²⁷ Johan Galtung, *Op. Cit.*, (1999).

²⁸ Upaya kolektif ini pada awalnya diidentifikasi oleh Burton sebagai upaya untuk membentuk *world society*. Galtung kemudian merevisinya sebagai upaya untuk menciptakan *non-territorial federalism*. Lihat John Burton, *Op. Cit.*, (1972) dan Johan Galtung, *Ibid.*, h. 273-4.

²⁹ Pembagian ini didasari pada tulisan Fen Osler Hampson, "Third Party Roles in the Termination of Intercommunal Conflict", *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.26, No.3 (1997). Dalam tulisannya, Hampson menjabarkan empat pendekatan utama (*hard realism, soft realism, governance-based, dan social-psychological approaches*) yang dapat dijadikan dasar untuk mengembangkan strategi intervensi pihak ketiga.

³⁰ Michael Banks, "Four Conceptions of Peace" dalam Sandole, Dennis JD and Sandole-Staroste,

Ingrid (eds.), *Conflict Management and Problem Solving : Interpersonal to International Applications* (London: 1987)

³¹ Terminologi "*Positive Peace*" dikembangkan oleh Kenneth Boulding. Lihat misalnya, Boulding, *Stable Peace* (London: University of Texas Press, 1978).

³² Joseph V. Montville, "Epilogue: The Human Factor Revisited" dalam Montville (ed.) *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Society* (New York: Lexington Books, 1991), h. 538.

³³ Pembahasan lebih lanjut dari kombinasi variasi teknik resolusi konflik lihat Ronald J. Fisher, *Interactive Conflict Resolution* (New York: Syracuse University Press, 1997). Lihat juga R.J. Fisher, dan L. Keashly, "The Potential Complementary of Mediation and Consultation within a Contingency Model of Third Party Intervention", *Journal of Peace Research*, Vol. 28, No. 1 (1991).

Kepustakaan

Boulding, Kenneth. *Stable Peace*. London: University of Texas Press, 1978.

Brown, Seyom. *The Causes and Prevention of War*, 2d ed. New York: St. Martin's Press, 1994.

Burton, John W. *Conflict : Resolution and Prevention*. London: MacMillan, 1990.

_____. *Deviance, Terrorism & War : The Process of Solving Unsolved Social and Political Problems*. New York: St. Martin Press, 1979.

_____. *World Society*. Maryland: University Press of

- America, 1972.
- Burton, John W. dan Azar, Edward. *International Conflict Resolution: Theory and Practice*. Sussex: Wheatsheaf., 1986.
- Burton, John W. dan Dukes, Frank (eds.). *Conflict Reading in Management & Resolution*. London: MacMillan, 1990.
- Carr, E.H. *International Relations Between the Two World Wars, 1919-1939*. New York: Harper & Row, 1989.
- Centre for Human Rights Geneva. *Human Rights: A Compilation of International Instrument*. Volume I (Second Part). New York: United Nations, 1993.
- Fisher, Ronald J. *Interactive Conflict Resolution*. New York: Syracuse University Press, 1997.
- Fisher, Ronald J. dan Keashly, L. "The Potential Complementary of Mediation and Consultation within a Contingency Model of Third Party Intervention". *Journal of Peace Research*, Vol. 28, No. 1, 1991.
- Galtung, Johan. *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. London: Sage, 1999.
- . *Essays in Peace Research*. Copenhagen: Christian Ejlertsen, 1976.
- Gandhi, M.K. *Gandhi: Sebuah Otobiografi*, terj. Gd. Bagus Oka. Jakarta: Sinar Agape Press, 1985.
- Hampson, Fen Osler. "Third Party Roles in the Termination of Intercommunal Conflict", *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.26, No.3, 1997.
- Holsti, Kalevi J. *The State, War and the State of War*. Cambridge: CUP, 1996.
- Jacobson, Jon. *Locarno Diplomacy: Germany and the West 1925-1929*. New Jersey, 1972.
- Keylor, William. *The Twentieth-Century World: An International History*, 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Kissinger, Henry. *Diplomacy*. London: Simon and Schuster, 1994.
- Montville, Joseph V. (ed.). *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Society*. New York: Lexington Books, 1991.
- Nardin, Terry (ed.). *The Ethics of War and Peace: Religious and Secular Perspectives*. New Jersey: Princeton University Press, 1996.
- Sandole, Dennis JD dan Sandole-Staroste, Ingrid (eds.). *Conflict Management and Problem Solving : Interpersonal to International Applications*. London: Frances Printer, 1987.

Kontributor

Andi Widjajanto, MSc. Lulus dari Jurusan Hubungan Internasional FISIP UI tahun 1996. Tahun 1997-1998 menyelesaikan S2 di London School of Economics and Political Science, University of London dengan thesis "*British Decisions for Making Alliance with Russia*". Saat ini tercatat sebagai Staf Pengajar Tetap Jurusan HI FISIP UI. Aktif mengikuti berbagai kegiatan seminar baik di dalam maupun di luar negeri.

Ani Soetjipto, MA. Dosen pada jurusan Hubungan Internasional FISIP Universitas Indonesia, Program Pasca Sarjana Ilmu Hubungan Internasional dan Program Pasca Sarjana Ilmu Politik serta pada Program Pasca Sarjana Kajian Wanita Universitas Indonesia. Sebagai peneliti pada Pusat Studi Jepang Universitas Indonesia dan pernah menjadi *research fellow* di *Institute of Social Science, University of Tokyo* pada tahun 1999. Lulus sarjana (S1) dari jurusan Ilmu Politik FISIP UI pada tahun 1985 dan menyelesaikan *Master of International Studies (MA)* dari *University of Washington, Seattle, USA* pada tahun 1989. Kajian utama yang ditekuni adalah masalah Asia Timur khususnya Cina, demokratisasi dan keadilan gender. Aktif sebagai anggota *Board of Coordinator University Network for Free and Fair Election (UNFREL)* dan *Centre for Electoral Reform (CETRO)* Indonesia. Aktif dalam berbagai konferensi internasional baik sebagai pembicara maupun peserta di USA, Jerman, Inggris, Taipei, Austria dan Hungaria. Tulisannya banyak tersebar pada media massa dan jurnal ilmiah khususnya tentang masalah Asia Timur, Pemberdayaan Perempuan, Politik Internasional dan Hak Asasi Manusia.

Anna Juliastuti, MA. Lulus dari Jurusan Hubungan Internasional FISIP UI tahun 1997, kemudian melanjutkan studinya di National university of Singapore (1998-1999) dengan thesis "*Growth Triangles in Southeast Asia: A Comparative Study of the Johor-Singapore-Riau Growth Triangle and the Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle*". Saat ini bekerja sebagai *SME Program Assistant* di Asia Foundation Indonesia dan juga sebagai pengajar luar biasa di Jurusan HI FISIP UI.

Charles P. Henry, Ph. D, Professor. Menyelesaikan Ph. D pada University of Chicago di bidang Ilmu Politik pada tahun 1974. Saat ini sebagai profesor pada *Department of African American Studies, University of California at Berkeley* sejak tahun 1981 sekaligus sebagai *chairman* pada departemen yang sama sejak tahun 2000. Menulis berbagai buku dan artikel dalam jurnal ilmiah internasional.

Evi Fitriani, MA, MIA. Pengajar pada jurusan Hubungan Internasional FISIP UI dan Program Pasca Sarjana Ilmu Hubungan Internasional UI, peneliti sekaligus kepala bagian