

Etika Perang, Kekerasan Militer dan Resolusi Konflik

Andi Widjanto
(Universitas Indonesia)

Pendahuluan

Tulisan ini menawarkan suatu argumentasi yang terangkai dalam alur pikir berikut ini: pertama, doktrin *ius ad bellum* harus diletakkan sebagai salah satu batu penjurur untuk merombak kecenderungan terjadinya kekerasan militer; kedua, keharusan ini dapat memberikan celah baru bagi pengembangan alternatif-alternatif resolusi konflik; dan ketiga, alternatif-alternatif resolusi konflik yang dikembangkan harus tercakup dalam strategi pertahanan negara.

Untuk memperjelas argumentasi tersebut, tulisan dibagi menjadi enam 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 atau rasionalis. Di bagian keempat, penulis berusaha menjabarkan variasi-variasi tehnik resolusi konflik yang ditempatkan sebagai upaya untuk menerapkan doktrin *ius ad bellum*. Argumentasi utama dari tulisan ini akan muncul di bagian kelima saat penulis berusaha untuk menunjukkan bahwa aktor militer cenderung untuk tidak mengindahkan keberadaan doktrin *ius ad bellum*. Hal ini mengakibatkan tingginya kecenderungan terjadinya kekerasan militer pada masyarakat sipil saat terjadi perang. Berdasarkan pemahaman tersebut, bagian ini berusaha menawarkan pengembangan alternatif-alternatif resolusi konflik dan juga rancangan strategi pertahanan negara yang mengutamakan penerapan doktrin *ius ad bellum*. Bagian terakhir adalah penutup dimana penulis berusaha untuk kembali menegaskan argumentasi utama yang ditawarkan di sini.

Prinsip-prinsip Doktrin *ius ad bellum*

Penjabaran doktrin *ius ad bellum* tidak dapat dilepaskan dari tiga landasan filosofis dari kaum rasionalis atau 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

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.

ditekankan disini 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, causta 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 diatas, 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 didalamnya 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 diatas 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 I
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	<i>Diskriminasi</i>	
	<i>Proporsionalitas</i>	

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 *Ibid.* Lihat juga McMahan, *Loc.Cit.*, h. 84..

Doktrin *ius ad bellum* –yang merupakan diferensiasi pemikiran kaum liberalis, mengambil bentuk kongkrit 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 kongkrit 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.

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. Bentuk paling kongkrit dari usaha ini dapat dilihat dari berbagai instrumen-instrumen normatif-formal tentang perang dan damai yang tertera baik dalam Piagam PBB, Resolusi-resolusi PBB maupun konvensi-konvensi internasional.

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 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 tersebut¹³ dapat dilihat dalam Tabel II berikut ini (lihat lampiran I).

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

Instrumen-instrumen PBB dalam Tabel II yang berada dalam kategori standar universal tentang pelanggaran HAM dalam medan perang (instrumen nomor 1-10) 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 1-3 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 1-3). 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 4-6). Untuk sub-kelompok ini, PBB memberikan perhatian khusus kepada kelompok perempuan dan anak-anak yang cenderung menjadi korban terbesar dari perang (instrumen nomor 10). 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 8-9). Klausul khusus ini muncul terutama untuk mencegah terulangnya *holocaust* serta kasus-kasus

¹² Brown, *Op.Cit.*, h. 139-150.

¹³ 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).

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 (instrumen nomor 11-14). 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 menyelesaikan 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.

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 Burton¹⁴ dan Johan Galtung¹⁵ yang oleh Groom dianggap mewakili kelompok *peace researcher*¹⁶. 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.

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.¹⁷ Ide Burton ini diidentifikasi oleh Banks sebagai suatu ide yang mencoba untuk menciptakan perdamaian yang positif.¹⁸

Masalah utama dari konsepsi di atas adalah bagaimana menciptakan suatu institusi yang efektif untuk menyelesaikan konflik. Kaum *peace researcher* memberikan dua jawaban

¹⁴ 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).

¹⁵ Johan Galtung, *Essays in Peace Research* (Copenhagen: Christian Ejlertsen, 1976)

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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).

utama terhadap pertanyaan ini. Jawaban pertama berusaha untuk mengembangkan prosedur resolusi konflik (*conflict prevention, conflict management, conflict resolution* dan *conflict provention*) 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.¹⁹

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 menghilangkannya²⁰. Proses merancang solusi tersebut akan memaksa negara untuk Keberhasilan penerapan resolusi konflik tergantung dari usaha untuk mengatasi penyebab konflik ini yang dipecah menjadi tiga lapisan besar: kekerasan bersenjata, pertikaian elit, dan secara kolektif²¹ mengeksplorasi cara-cara non-kekerasan untuk menyelesaikan sengketa dan menempatkan instrumen perang sebagai alternatif terakhir. Sumber-sumber historis-subyektif.²² 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*"²³ –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 dimana 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 aktifitas suatu kelompok dari kelompok lainnya, maka resolusi konflik II ini bertujuan untuk memulai proses re-integrasi elit politik. Reintegrasi yang terjadi di puncak 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

¹⁹ 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.

²⁰ Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization* (London: Sage, 1999).

²¹ 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, *World Society* (Maryland: University Press of America, 1972) dan Johan Galtung, *Ibid.*, h. 273-4.

²² 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). Hampson menjabarkan empat pendekatan utama (*hard realism, soft realism, governance-based approach, dan social-psychological approach*) yang dapat dijadikan dasar untuk mengembangkan strategi intervensi pihak ketiga.

²³ Banks, *Loc.Cit.*

berkonsentrasi untuk menciptakan perdamaian yang positif²⁴. 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 betikai 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.²⁵ 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 kongkrit 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*.²⁶

Potensi kekerasan militer dalam strategi pertahanan negara

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 yang tidak lagi mengijinkan adanya tindakan-tindakan pelanggaran HAM di medan perang. 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 merupakan tindakan yang legal; (4) pembangunan suatu postur pertahanan negara yang tidak provokatif (*non-provocative defense*)²⁷; (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 berikut ini (lampiran II).

Namun, aktor militer cenderung untuk tidak mengindahkan keberadaan doktrin *ius ad bellum*. Hal ini mengakibatkan tingginya kecenderungan terjadinya penggunaan instrumen perang secara tidak bermoral. Realita ini bisa dikategorikan sebagai kekerasan militer (*military violence*). Kekerasan militer di sini didefinisikan sebagai suatu kondisi yang menggambarkan bahwa secara normatif ada alternatif solusi damai dan ada standar moral yang harus dipatuhi jika tetap harus terjadi perang, namun realita menunjukkan bahwa negara tetap cenderung melakukan pelanggaran terhadap doktrin *ius ad bellum*.

Kekerasan militer ini seolah dibiarkan dan bahkan diijinkan terjadi karena adanya dominasi pemikiran kaum realis yang berakar dari konsep kaum Hobbesian tentang perlunya pembentukan suatu negara yang kuat (*leviathan*) untuk mengendalikan kondisi anarki yang ada dalam masyarakat. Negara yang kuat ini harus memonopoli sarana kekerasan bersenjata yang terorganisir. Saat negara menggunakan sarana kekerasan bersenjata yang dimilikinya maka orientasi utama negara adalah kedaulatan dan keutuhan negara. Orientasi ini mengijinkan negara untuk mengambil segala tindakan yang dianggap perlu dan negara tidak perlu terlalu memperhatikan masalah etika dan moralitas.²⁸ David R. Mapel, misalnya, berusaha untuk membela pemikiran kaum realis dengan menyatakan bahwa kaum realis tidak mengabaikan masalah moralitas namun mereka berpendapat bahwa moralitas tidak selalu harus menjadi pertimbangan utama. Ada situasi-situasi khusus yang terkadang mengharuskan negara untuk melakukan tindakan-tindakan drastis yang diperlukan untuk menjaga kedaulatan negara.²⁹

Doktrin yang menjadi pegangan utama kaum Hobbesian adalah doktrin klasik *si vis pacem para bellum* (jika ingin

²⁴ Boulding, *Op.Cit.*

²⁵ Joseph V. Montville, “Epilogue: The Human Factor Revisited” dalam Montville (ed.) *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Society* (New York: Lexington Books, 1991), h. 538.

²⁶ 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).

²⁷ Konsep *non-provocative defense* diperkenalkan oleh Barry Buzan. Lihat Buzan, *An Introduction to Strategic Studies: Military Technology & International Relations* (London: MacMillan, 1987), h. 276-288.

²⁸ Penjabaran lebih lanjut dari logika kaum Hobbesian ini dapat dilihat di Michael W. Doyle, *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism, and Socialism* (London: W.W. Norton, 1997), h. 111-136.

²⁹ Mapel. *Loc. Cit.*, h. 54-74.

berdamai, bersiaplah berperang). Aktor militer yang cenderung menganut doktrin ini akan (1) melakukan akumulasi kekuatan bersenjata; (2) mengembangkan strategi pertahanan yang fleksibel³⁰ sehingga dengan cepat berubah menjadi strategi ofensif; (3) bersiap untuk melakukan *pre-emptive* dan atau *preventive strike* atas dasar *antisipatoris self-defense*; dan (4) menempatkan etika perang sebagai suatu hal yang tidak harus selalu diutamakan.

Penerapan doktrin ini akan cenderung memperbesar kemungkinan terjadinya kekerasan militer saat proses pembentukan negara-bangsa masih berada dalam tahap dini. Proses pembentukan negara-bangsa ini selain cenderung bersifat internal juga cenderung memakan waktu yang panjang. Dimensi waktu dari pembentukan negara-bangsa ini mendapat perhatian besar dari Mohammed Ayoob³¹ dan Charles Tilly³². Menurut Ayoob dan Tilly, proses pembentukan negara-bangsa akan memakan waktu 400 hingga 700 tahun dan proses ini akan diwarnai dengan beragam konflik selama proses transformasi berlangsung.

Dalam proses tersebut, negara akan berusaha untuk mengakumulasi kekuatan sehingga ia dapat bertindak sebagai sumber utama kekerasan yang terorganisir (*organised violence*).³³ Proses akumulasi tersebut bersinggungan langsung dengan sukses tidaknya pengalaman perang yang pernah dialami oleh suatu negara.

Pengalaman perang yang dialami Indonesia mendorong aktor militer untuk menimbulkan suatu wacana tentang untuk memperkuat posisi dan peran angkatan bersenjata. Wacana -yang dalam doktrin Catur Dharma Eka Karma (CADEK 1988) disebut sebagai butir-butir nilai hakiki Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) ini, berusaha untuk membentuk pemahaman bahwa ABRI merupakan suatu entitas yang lahir dengan sendirinya (*self-creating entity*) dan memiliki kemandirian dengan rakyat. Wacana ini terbentuk dengan melihat sejarah terjadinya kasus-kasus perang di Indonesia yang merupakan bagian dari proses pembentukan negara-bangsa. Kasus-kasus perang tersebut menunjukkan bahwa

keberhasilan ABRI dalam penegakkan kedaulatan negara dan penumpasan usaha gerakan-gerakan *separatist* ditentukan oleh partisipasi aktif seluruh rakyat.

Wacana ini berpengaruh besar terhadap pembentukan strategi pertahanan negara, yaitu aktor militer selalu melibatkan partisipasi rakyat dalam perumusan strategi pertahanan negara. Ini terlihat jelas dari Pasal 4, ayat 1, UU No.20/1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia yang menyatakan:

Hakekat pertahanan keamanan negara adalah perlawanan rakyat semesta, yang penyelenggaraannya didasarkan pada kesadaran akan tanggung jawab tentang hak dan kewajiban warga negara serta berdasarkan keyakinan akan kekuatan sendiri, keyakinan akan kemenangan dan tidak mengenal mengenal menyerah baik penyerahan diri maupun penyerahan wilayah.

Operasionalisasi dari perlawanan rakyat semesta tersebut dilaksanakan dengan sistem pertahanan keamanan rakyat semesta (sishankamrata) (Pasal 4, ayat1, UU No.20/1982). Doktrin sishankamrata ini menempatkan rakyat sebagai “sumber kekuatan bangsa yang menjadi kekuatan dasar upaya pertahanan negara” (Pasal 2, UU No.20/1982).³⁴ Upaya pertahanan ini memiliki komponen perlawanan rakyat semesta yang diwujudkan dengan “mempersenjatai rakyat secara psikis dengan ideologi Pancasila dan secara fisik dengan ketrampilan bela negara yang diselenggarakan oleh pemerintah” (Pasal 9a, UU No.20/1982).

Potensi kekerasan militer yang dapat muncul dari doktrin sishankamrata adalah pertama, pelibatan rakyat secara luas dalam komponen pertahanan keamanan mencabut imunitas yang dijamin oleh Konvensi Jenewa. Pencabutan imunitas ini akan membunuh lebih banyak masyarakat sipil yang sebenarnya memiliki hak untuk tidak terlibat dalam pertempuran. Sebuah perspektif historis yang disajikan Clements dan Singer menunjukkan bahwa perang moderen membunuh lebih banyak kelompok sipil daripada pasukan angkatan bersenjata.³⁵ 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).

Unsur pelibatan rakyat ini juga tidak secara tegas memberikan pengakuan terhadap adanya kelompok-

³⁰ Fleksibilitas strategi pertahanan ini oleh Robert Jervis dipandang sebagai salah satu sumber dilema keamanan yang akan mempertinggi kecenderungan terjadinya perang antar negara. Lihat Robert Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma” *World Politics*, Vol. 30 (1978)

³¹ Mohammed Ayoob, *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System* (London: Lynne Rienner, 1995), Bab 2. Lihat juga Ayoob, “State Making, State Breaking, and State Failure” dalam Chester A. Crocker, et al., (eds.) *Managing Global Chaos: Sources of And Responses to International Conflict* (Washington DC: USIP, 1996).

³² Charles Tilly, “War Making and State Making as Organised Crime,” dalam Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, dan Theda Skocpol (eds.), *Bringin the State Back In* (New York: Cambridge University Press, 1985).

³³ *Ibid.*, h. 181. Lihat juga Keith Jagers, “War and the Three Faces of Power: War Making and State Making in Europe and the Americas,” *Comparative Political Studies* 25, No.1 (April, 1992), h.29.

³⁴ Doktrin sishankamrata ini saat ini sedang diusulkan oleh Panitia Ad-hoc I, Badan Pekerja MPR untuk masuk dalam amandemen Pasal tentang Pembelaan Negara, UUD 1945.

³⁵ Walter C. Clements, Jr. dan J. David Singer, “The Human Cost of War” *Scientific America*, Vol.282, No.6, (Juni 2000), h. 38-39.

kelompok demografi yang harus selalu mendapat perlindungan dari ancaman perang. Kelompok-kelompok tersebut antara lain adalah anak-anak, manusia usia lanjut, perempuan, dan anggota tim kesehatan. 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.³⁶

Pelibatan rakyat secara luas juga tidak secara transparan menerangkan bagaimana program pelatihan akan dilakukan. Masalah yang akan muncul adalah jika ada agresi terhadap Indonesia, maka negara agresor dapat menganggap rakyat Indonesia sebagai kekuatan tempur yang harus diperangi. Pertanyaan besar yang kemudian muncul adalah (a) seberapa jauh rakyat akan dibekali dengan kemampuan tempur; (b) seberapa jauh proses pembekalan ini akan disertai dengan proses militerisasi sipil³⁷; dan (c) dengan menimbang perkembangan pesat teknologi persenjataan³⁸ dan strategi perang mampukah dirancang proses pembekalan yang memadai sehingga rakyat mampu bertahan melawan prajurit-prajurit profesional.

Kedua, doktrin sishankamrata juga cenderung mengabaikan syarat proporsionalitas. Syarat ini mengharuskan negara untuk mengkalkulasikan kerugian yang akan terjadi akibat perang. Kalkulasi ini diharapkan dapat menyadarkan aktor militer bahwa perang membutuhkan biaya yang sangat besar dan karena itu harus dijadikan alternatif terakhir. Jika instrumen perang terpaksa harus digunakan maka harus ada kalkulasi rasional yang menunjukkan bahwa tujuan yang ingin dicapai akan membawa kebaikan yang lebih besar dibanding biaya perang.

Sifat kesemestaan doktrin sishankamrata mengisyaratkan bahwa aktor militer akan memiliki wewenang penuh untuk menggunakan seluruh sumber daya yang ada di Indonesia demi kepentingan perang. Hal ini pernah dilakukan oleh

pemerintahan Republik Indonesia yang melakukan militerisasi terhadap berbagai institusi ekonomi sipil seperti Jawatan Angkutan Motor (Peraturan Pemerintah (PP) No.36/1948), Perusahaan Tambang Minyak (PP No.55/1948), Perusahaan Gula (PP No.56/1948), Perusahaan Perkebunan (PP No.56/1948), Badan Tekstil Negara (PP No.58/1948), Jawatan Kehutanan (PP No.59/1948) dan Pusat Perkebunan Negara (PP No.64/1948). Hal ini merupakan suatu prosedur yang normal terjadi saat suatu negara sedang dalam situasi perang namun agar tetap terjaga penerapan syarat proporsionalitas maka perlu kalkulasi rasional penggunaan sumber daya untuk keperluan perang perlu diungkapkan. Proses militerisasi yang perlu mendapat pertanyaan adalah yang berlangsung selama masa Orde Baru ditandai dengan pelibatan anggota ABRI di lingkungan birokrasi sipil dengan prosentase jumlah personil ABRI di jabatan tinggi birokrasi sipil adalah sebagai berikut: 29% di tahun 1966, 71% di tahun 1971, dan 89% di tahun 1980.³⁹

Bentuk kerugian lain yang jarang mendapat perhatian serius adalah “kerusakan” segi psikis masyarakat yang tidak siap menerima trauma-trauma yang timbul akibat perang.⁴⁰ Kerugian perang di sisi mental ini memiliki beberapa gradasi mulai dari demoralisasi, kelelahan mental, timbulnya perasaan dendam yang mendalam, ketakutan pada pemerintah, konflik keluarga hingga kerusakan mental yang serius. Syarat proporsionalitas menuntut aktor militer untuk mempertimbangkan kemungkinan munculnya kerugian di atas mengingat situasi perang total yang terdapat dalam doktrin sishankamrata memungkinkan negara lawan untuk melancarkan *psy-war* untuk meruntuhkan *home-front*.⁴¹

Ketiga, doktrin sishankamrata juga membuat wewenang pemerintah (yang demokratis) untuk mendeklarasikan perang menjadi tidak lagi absolut padahal doktrin *ius ad bellum* menyatakan bahwa hanya negara demokratis yang dianggap

³⁶ 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/crp).

³⁷ Ivan A. Hadar melihat proses militerisasi sipil ini mirip dengan situasi masyarakat Jerman dibawah ideologi fasisme di masa Nazi-Hitler. Lihat Hadar, “(De) Militerisasi Sipil” *Kompas*, Sabtu, 24 Juni 2000.

³⁸ Senjata moderen seperti M16 buatan Amerika Serikat yang tersebar di 67 negara dapat melontarkan 700-950 peluru per menit. Senjata FAL dan MAG buatan Belgia tersebar masing-masing di 94 dan 81 negara dan dapat melontarkan 600-1000 peluru per menit. Spesifikasi yang relatif sama juga didapat untuk G3 (Jerman), AK-47 (Rusia), dan Uzi (Israel). Teknologi ini tentunya tidak dapat lagi dilawan dengan “bambu runcing” yang saat itu dipergunakan untuk melawan senapan-senapan berteknologi rendah yang maksimal mampu melontarkan 10-15 peluru per menit. Data spesifikasi diambil dari *Jane's Infantry Weapons, 2000-2001*.

³⁹ Proses militerisasi Orde Baru ini dapat dilihat di J. Kristiadi, “Peranan ABRI” dalam J. Soedjati Djihadono dan T.A. Legowo (eds.) *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia* (Jakarta: CSIS, 1996), h. 93-117.

⁴⁰ Richard F. Mollica, “Invisible Wound” *Scientific America*, Vol.282, No.6, (Juni 2000), h. 36-39.

⁴¹ Strategi *home-front collapse* ini pernah digunakan oleh Inggris dan Jerman dalam Perang Dunia II dengan cara membombardir secara terus menerus kota-kota utama di negara lawan. Bentuk paling “biadab” dari *home-front collapse* ini adalah kasus peledakan bom atom di Hiroshima dan Nagasaki.

memiliki wewenang legal untuk mendeklarasi *self-defensive war*. Doktrin sishankamrata yang melandaskan diri pada pemikiran bahwa Tentara Nasional Indonesia (TNI) berasal dari rakyat cenderung untuk mengidentikan kepentingannya dengan kepentingan rakyat sehingga dapat melakukan tindakan-tindakan mandiri diluar kendali pemerintah. Hal ini misalnya tampak dari pernyataan-pernyataan seperti “apa yang baik bagi rakyat adalah baik bagi ABRI” atau “TNI tidak mengenal supremasi sipil, yang dikenal adalah supremasi rakyat”.

Logika representasi dalam sistem demokrasi (rakyat melalui pemilu mendelegasikan kedaulatannya ke parlemen dan parlemen akan memberikan mandat bagi presiden untuk menjalankan pemerintahan) bisa saja dipotong oleh TNI dengan menyodorkan konsep kemandaulatan TNI dan rakyat. Konsep tersebut membuat logika representasi menjadi jauh lebih pendek yaitu suara rakyat juga merupakan suara TNI dan ini membuat rangkaian proses rakyat-pemilu-parlemen-pemerintah tidak lagi relevan. Dengan demikian, TNI yang seharusnya mematuhi dan melaksanakan kebijakan presiden (karena itu identik dengan suara rakyat) tidak merasa perlu untuk selalu mengakui supremasi (sipil) tersebut.

Wacana kemandaulatan TNI dengan rakyat tersebut menandakan adanya tarik menarik antara gerak demokrasi dengan kekuasaan otoriter. Tarik-menarik tersebut dikenal dengan proses demokratisasi. Secara teoritis, proses demokratisasi yang terjadi di suatu negara lebih identik dengan konflik daripada perdamaian karena proses ini akan memperbesar peluang terjadinya konflik terbuka antar elit. Mansfield dan Snyder, misal-nya, memperingatkan bahwa proses demokratisasi di suatu negara yang memiliki legitimasi vertikal⁴² yang cenderung rendah akan diikuti dengan (1) pelebaran spektrum politik; (2) kemunculan kepentingan sesaat yang dapat di negosiasikan di kalangan elit; (3) kompetisi untuk mendapat dukungan massa seluas-luasnya; dan (4) melemahnya otoritas politik pusat⁴³. Keempat dampak proses demokratisasi ini cenderung akan membawa masyarakat ke arah konflik terutama karena institusi politik yang ada tidak dapat mengantisipasi ledakan partisipasi politik yang begitu besar.

Keempat, doktrin Sishankamrata akan menimbulkan konflik horisontal antar komponen masyarakat jika pertikaian yang terjadi bukan antar negara namun antara negara melawan suatu gerakan *separatist*.⁴⁴ Kasus-kasus *separatist war* menunjukkan bahwa *separatist war* selalu disertai dengan

tindakan-tindakan teror sistematis yang memang ditujukan untuk mempengaruhi kondisi psikologis masyarakat setempat.⁴⁵ Strategi ini pada akhirnya bermuara pada tindakan-tindakan pelanggaran HAM yang lalu disorot tajam oleh masyarakat internasional. Dan teror sistematis tersebut memiliki peluang kecil untuk dapat memenangkan perang karena justru akan menimbulkan resistensi dari anggota masyarakat yang tertindas.

Analisa data statistik yang dikembangkan oleh Heraclides menunjukkan bahwa dalam kasus *separatist war*, penyelesaian melalui negosiasi dan kompromi diplomatik merupakan cara yang kemungkinan berhasilnya lebih besar.⁴⁶

Dari 70 kasus *separatist wars* yang diteliti Heraclides, 21% terselesaikan dengan kemenangan militer dari pihak negara; 10% dimenangkan oleh kaum separatis, 1% belum terselesaikan dan sisanya sebesar 68% diselesaikan atau sedang berusaha diselesaikan melalui jalur-jalur negosiasi. Dari 70 kasus ini, untuk periode 1945-1989 hanya satu gerakan pemisahan diri yang berhasil yaitu pemisahan Bangladesh dari Pakistan tahun 1971. Setelah berakhirnya Perang Dingin, ada tiga gerakan yang berhasil membentuk negara berdaulat yaitu Eritrea yang memisahkan diri dari Ethiopia tahun 1991, Croatia dan Slovenia yang sama-sama memisahkan diri dari Yugoslavia di tahun 1991. Gerakan-gerakan separatis lainnya tidak berhasil membentuk negara berdaulat dan walaupun perlawanan bersenjata dimenangkan oleh gerakan tersebut namun mereka lebih memilih untuk tetap berada dalam satu atap dan hanya menuntut partisipasi dan otonomi yang lebih luas seperti South Kasai (Congo, 1961), Mizoram (India, 1975), atau Chakmas (Bangladesh, 1992).

Terakhir, doktrin sishankamrata membutuhkan dukungan penuh dan luas dari berbagai komponen masyarakat. Dukungan ini bisa didapat dengan membentuk perasaan identitas kolektif yang bersifat *instant* yang menempatkan emosi-emosi kaum *chauvinist* seperti patriotisme dan rasa bangga terhadap sejarah perjuangan bangsa yang mengarah kepada pembentukan rasa kebangsaan yang kuat.⁴⁷ Dengan kata lain, aktor militer akan berusaha untuk “merekayasa” nasionalisme bangsanya⁴⁸. Rekayasa ini perlu dilakukan agar

⁴² Pembahasan tentang konsep legitimasi baik vertikal dan horisontal lihat K.J. Holsti, *The State, War, and the State of War* (Cambridge: CUP, 1996), Bab.5. Lihat juga Barry Buzan, *People States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd ed. (London: Harvester Wheatsheaf, 1991), Bab. 3

⁴³ Edward D. Mansfield dan Jack Snyder, “Democratization and the Danger of War” *International Security*, Vol.20, No.1 (Summer 1995).

⁴⁴ Pendapat ini dikemukakan oleh Ignatius Haryanto, *Kejahatan Negara: Telaah tentang Penerapan Delik Keamanan Negara* (Jakarta: Elsam, 1999), h. 27-8.

⁴⁵ Adanya teror sistematis dalam kasus *separatist war* dapat dilihat pada K.J Holsti, *Op.Cit.*, Bab 2. Lihat juga Alexis Heraclides, “The Ending of Unending Conflicts: Separatist Wars” *Millenium: Journal of International Studies*, Vol. 26, No.3 (1997), h.679-707.

⁴⁶ Heraclides, *Loc.Cit.*, h.684 -5.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Snyder dan Ballentine menyebut rekayasa ini sebagai *national mythmaking* yang biasanya terjadi di negara-negara baru yang dikendalikan oleh suatu regim otoriter. Lihat Jack Snyder dan Karen Ballentine, “Nationalism and the Marketplace of Ideas” *International Security* Vol. 21, No. 2 (Fall : 1996)

(1) legitimasi vertikal yang bersumber dari ide pembentukan negara semakin tinggi; dan (2) legitimasi horisontal yang diperlukan untuk memperkuat kohesifitas antar komponen masyarakat dapat menghasilkan dukungan terhadap regim yang ada.

Nationalist Mythmaking ini, menurut Van Evera, memiliki korelasi langsung dengan konflik.⁴⁹ Berkaitan dengan masalah Indonesia, hipotesa Van Evera tentang dimensi politik dari nasionalisme dapat dijadikan dasar untuk menjabarkan potensi konflik yang ada saat ini. Hipotesa tersebut adalah semakin tinggi kejahatan perang masa lalu yang dilakukan oleh suatu bangsa terhadap bangsa lain, semakin besar kemungkinan pecahnya konflik⁵⁰. Kemungkinan konflik karena kejahatan di masa lalu akan semakin besar jika (1) kejadian kriminalitas perang masih melekat dalam ingatan korban; (2) pertanggungjawaban terhadap tindakan tersebut dapat ditimpakan ke salah kelompok dalam suatu bangsa; dan (3) kelompok yang melakukan pelanggaran HAM tidak menunjukkan penyesalan atas tindakan yang telah dilakukan.

Untuk kasus Indonesia, ketiga hal diatas terpenuhi secara bulat. Bangsa ini tidak perlu memeras otak untuk mengingat peristiwa-peristiwa pelanggaran HAM seperti pemberlakuan DOM di Aceh (1989-Desember 1998) hingga pertikaian berkepanjangan di Maluku.⁵¹ Informasi dan bahkan rekaman tindakan brutal aparat keamanan tidak lagi menjadi suatu rahasia yang tertutup rapat. Dan walaupun telah terbentuk berbagai KPP HAM untuk beragam kasus, belum terlihat ada usaha nyata untuk menyelesaikan kasus tersebut secara tuntas.

Penutup

Tulisan ini harus dianggap sebagai suatu langkah awal untuk memikirkan ulang strategi pertahanan keamanan Indonesia. Studi dokumen dan kajian literatur yang dilakukan di sini dimaksudkan untuk membuka gerbang bagi pengembangan suatu strategi pertahanan yang (1) menempatkan aspek moralitas sebagai pertimbangan primer; (2) lebih mengutamakan eksplorasi alternatif-alternatif resolusi konflik sebelum memikirkan penggunaan instrumen perang; dan terutama (3) tidak lagi melibatkan masyarakat sipil dalam aplikasi strategi pertahanan Indonesia tanpa mempertimbangkan dampak-dampak fisik dan psikis yang mungkin terjadi akibat meletusnya kekerasan terorganisir.

⁴⁹ Stephen Van Evera, "Hypotheses on Nationalism and War" *International Security*, Vol.18, No.4 (Spring, 1994).

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Swantoro, misalnya, mengidentifikasi adanya 23 pelanggaran HAM berat di Indonesia. Lihat F.S. Swantoro, "Maraknya Pelanggaran HAM Berat di Indonesia" *Analisis CSIS*, Tahun XXIX/2000, No.2, h. 198-213.

Kepustakaan

- Ayoob, Mohammed
1995 *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. London: Lynne Rienner.
- Bootby, Neil G. dan Knudsen, Christine M.
2000 'Children of the Gun'. In *Scientific America*, Vol.282, No.6, (June).
- Boulding, Kenneth
1978 *Stable Peace*. London: University of Texas Press.
- Brown, Seyom
1994 *The Causes and Prevention of War*, 2nd ed. New York: St. Martin's Press.
- Burton, John W.
1972 *World Society*. Maryland: University Press of America.
1979 *Deviance, Terrorism & War : The Process of Solving Unsolved Social and Political Problems*. New-York: St. Martin Press.
1990 *Conflict : Resolution and Provention*. London: MacMillan.
- Burton, John W. dan Azar, Edward
1986 *International Conflict Resolution: Theory and Practice*. Sussex: Wheatsheaf.
- Burton, John W. dan Dukes, Frank (eds).
1990 *Conflict Reading in Management & Resolution*. London: MacMillan.
- Buzan, Buzan
1987 *An Introduction to Strategic Studies: Military Technology & International Relations*. London: MacMillan.
- Carr, E.H.
1989 *International Relations Between the Two World Wars, 1919-1939*. New York : Harper & Row.
- Centre for Human Rights Geneva
1993 *Human Rights: A Compilation of International Instruments, Volume I (Second Part)*. New York: United Nations.
- Clements, Walter C. Jr., dan Singer, J. David
2000 'The Human Cost of War'. In *Scientific America*, Vol.282, No.6, June.
- Crocker, Chester A. et.al., (eds).
1996 *Managing Global Chaos: Sources of And Responses to International Conflict*. Washington DC: USIP.
- Doyle, Michael W.
1997 *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism, and Socialism*. London: W.W. Norton.

- Evans, Peter B., et.al., (eds).
1985 *Bring in the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- Fisher, Ronald J.
1997 *Interactive Conflict Resolution*. New York: Syracuse University Press.
- Fisher, Ronald J. dan Keashly, L.
1991 'The Potential Complementary of Mediation and Consultation within a Contingency Model of Third Party Intervention', in *Journal of Peace Research*, Vol. 28, No. 1.
- Galtung, Johan
1976 *Essays in Peace Research*. Copenhagen: Christian Ejlertsen.
1999 *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. London: Sage.
- Gandhi, M.K.
1985 *Gandhi: Sebuah Otobiografi*, terj. Gd. Bagus Oka. Jakarta : Sinar Agape Press.
- Hampson, Fen Osler
1997 'Third Party Roles in the Termination of Intercommunal Conflict', in *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.26, No.3.
- Haryanto, Ignatius
1999 *Kejahatan Negara: Telaah tentang Penerapan Delik Keamanan Negara*. Jakarta : Elsam.
- Heraclides, Alexis
1997 'The Ending of Unending Conflicts: Separatist Wars'. In *Millennium: Journal of International Studies*, Vol, 26, No.3.
- Holsti, K. J.
1972 *The State, War, and the State of War*. Cambridge: CUP.
- Jacobson, Jon
1972 *Locarno Diplomacy: Germany and the West 1925-1929*. New Jersey.
- Jagers, Keith
1992 'War and the Three Faces of Power: War Making and State Making in Europe and the Americas', in *Comparative Political Studies* 25, No.1. April.
- Jervis, Robert
1978 'Cooperation under the Security Dilemma', in *World Politics*, Vol. 30.
- Keylor, William
1996 *The Twentieth-Century World: An International History*, 3rd (ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Kissinger, Henry
1994 *Diplomacy*. London : Simon and Schuster.
- Kristiadi, J.
1996 'Peranan ABRI', dalam J. Soedjati Djiwandono dan T.A.Legowo (eds), *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: CSIS.
- Mansfield, Edward D., dan Jack Snyder
1995 'Democratization and the Danger of War', in *International Security*, Vol.20, No.1. Summer.
- Mollica, Richard F.
2000 'Invisible Wound', in *Scientific America*, Vol.282, No.6. June.
- Montville, Joseph V (eds)
1991 *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Society* (New York : Lexington Books).
- Nardin, Terry (eds)
1996 *The Ethics of War and Peace: Religious and Secular Perspectives*. New Jersey: Princeton University Press.
- Sandole, Dennis JD dan Sandole-Staroste, Ingrid (eds)
1987 *Conflict Management and Problem Solving : Interpersonal to International Applications*. London : Frances Printer.
- Schell, Jonathan
1982 *The Fate of the Earth*. New York : Alfred A. Knopf.
- Snyder, Jack dan Karen Ballentine
1996 'Nationalism and the Marketplace of Ideas', in *International Security*, Vol.21, No.2 . Fall.
- Van Evera, Stephen
1994 'Hypotheses on Nationalism and War', in *International Security*. Vol.18, No.4. Spring.
- Walzer, Michael
1980 *Just and Unjust Wars*. Harmondsworth: Penguin.
- Wight, Martin
1996 *International Theory: The Three Traditions*. London : Leicester University Press.
- Zartman, William I., and Lewis Rasmussen, Lewis J. (eds)
1997 *Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques*. Washington D.C. : USIP Press.

Lampiran I:

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	Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field	-	-	-	-	√	-
2	Geneva Convention for the Amelioration of the Wounded, Sick and Shipwrecked of Armed Forces at Sea	-	-	-	-	√	-
3	Geneva Convention relative to Treatment of Prisoners of War	-	-	-	-	√	-
4	Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War	-	-	-	-	√	-
5	Protocol Additional to the Geneva Convention of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)	-	-	-	-	√	-
6	Protocol Additional to the Geneva Convention of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II)	-	-	-	-	√	-
7	UN General Assembly Resolution 260 A (III): Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide	-	-	-	-	√	-
8	UN General Assembly Resolution 2391: Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity	-	-	-	-	√	-
9	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.	-	√	-	-	√	-
10	Declaration on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict	-	-	-	-	√	-
11	Charter of the United Nations, Chapter VI	√	√				√
12	Charter of the United Nations, Chapter VII, Article 39	√	√	√	√	-	√
13	Charter of the United Nations, Chapter VII, Article 51	√	√	√	√	-	√
14	UN General Assembly Resolution 39/11: Declaration on the Rights of Peoples to Peace	√	√	-	-	-	-

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

Lampiran II :

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

Syarat Doktrin	Moralitas dalam
<i>Last Resort</i>	<ul style="list-style-type: none"> · Optimalisasi teknik-teknik diplomasi. · Eksplorasi alternatif-alternatif resolusi
<i>Authority</i>	<ul style="list-style-type: none"> · Pemerintahan demokratis. · Aliansi Pertahanan Kolektif Regional.
<i>Causta Iusta</i>	<ul style="list-style-type: none"> · Motivasi perang adalah pertahanan kedaulatan negara. · Postur pertahanan non-ofensif/
<i>Intentio Recta</i>	<ul style="list-style-type: none"> · Penciptaan stabilitas dan perdamaian
<i>Discrimination</i>	<ul style="list-style-type: none"> · Strategi tempur yang membedakan antara kelompok tempur dan non-tempur. · Aturan-aturan HAM bagi prajurit. · Intervensi Kemanusiaan atau militer
<i>Proportionality</i>	<ul style="list-style-type: none"> · Konsep perang terbatas bukan perang