

Perdamaian Negatif dalam Kegagalan Resolusi Dewan Keamanan PBB dalam Konflik Suriah 2011-2019

Shary Charlotte Henriette Pattipeilhy
Universitas Diponegoro

Abstrak

Semenjak permulaannya, belum ditemukan penyelesaian komprehensif terhadap Konflik Suriah. Terlepas dari berbagai upaya dan intervensi yang dilakukan oleh komunitas internasional, perdamaian berkelanjutan masih terlihat jauh untuk dicapai. Termasuk dalam usaha tersebut adalah resolusi dan inisiasi yang diterbitkan oleh Dewan Keamanan Persatuan Bangsa-bangsa (DK-PBB). Artikel ini hendak menganalisis minimnya dampak dari langkah-langkah DK-PBB, demikian dikatakan gagal dalam menciptakan stabilitas di Suriah. Dengan menggunakan konsep *Peace by Peaceful Means* milik Johan Galtung, beserta beberapa konsep pelengkap terkait resolusi konflik internasional, kajian ini menemukan bahwa DK-PBB memberi diagnosis, prognosis, dan terapi yang salah dalam menangani Konflik Suriah. Hal tersebut dibuktikan oleh resolusi DK-PBB yang kerap kali sarat dengan nuansa perdamaian negatif. DK-PBB berupaya menyelesaikan Konflik Suriah untuk menciptakan perdamaian, padahal konflik bukanlah negasi dari perdamaian. Oleh sebab itu, penulis merekomendasikan bahwa stabilitas di Suriah dapat tercapai apabila resolusi lebih mencerminkan paradigma perdamaian positif, yaitu melalui upaya 'manajemen' dan 'transformasi' konflik guna mengembalikan perdamaian.

Kata Kunci: Dewan Keamanan PBB; Konflik Suriah; Perdamaian; Resolusi Konflik

Since the first shot fired over a decade ago, there has been no comprehensive solution to the Syrian Conflict. Despite countless efforts and interventions carried out by the international community, perpetual peace still seems to be a distant dream. This includes resolutions and initiatives passed by the United Nations Security Council (UNSC). This article would explain further on why these actions has minimum impact, therefore failed to attain stability in Syria. Utilizing the principle of Peace By Peaceful Means by Johan Galtung, along with concepts related to International Conflict Resolutions, the results find that the UNSC has given the wrong diagnosis, prognosis, and treatment to the Syrian Conflict. This is reflected within narratives found in resolutions passed by the UNSC that are laden with nuance of negative peace. A lot of stress has been put upon 'resolving' the Syrian Conflict to bring peace. Meanwhile, conflict is not a negation of peace. The author thus suggest that stability in Syria is more likely to be attainable if resolutions reflect more upon the positive peace paradigm; by means of 'managing' and 'transforming' the Syrian conflict to restore the peace.

Keywords: Conflict Resolution; Peace; Syrian Conflict; UN Security Conflict

Pendahuluan

Penyelesaian sebuah konflik dalam skala internasional memiliki kompleksitas tersendiri. Hasil dari upaya pemecahannya bergantung pada semua pihak yang terlibat maupun tidak terlibat dalam konflik untuk sebisa mungkin perlu mengupayakan perdamaian, mengingat dimensinya yang struktural dan sistemik. Namun, setiap peranan tentunya memerlukan penanganan dari entitas dengan kemampuan yang sesuai dan mumpuni, tidak terkecuali dengan upaya perdamaian yang memerlukan keahlian khusus dari aktor-aktor perdamaian (Galtung 1996). Sejauh ini, aktor perdamaian yang memiliki kapasitas paling besar dalam mengupayakan perdamaian internasional, terkhususnya dalam Konflik Suriah, adalah Dewan Keamanan Persatuan Bangsa-bangsa (DK-PBB). Kendati demikian, upaya-upaya yang telah dilakukan belum dapat membawa konflik ini menuju perdamaian. Bahkan setelah 11 tahun lamanya konflik tersebut berkecambuk. Berbagai upaya yang dimaksud meliputi serangkaian upaya konstruktif di tingkat internasional melalui penetapan 18 resolusi yang diterbitkan dalam rangka merespon Konflik Suriah, sebagaimana yang diurutkan secara kronologis dalam Tabel 1 berikut:

Tabel 1. Resolusi DK-PBB terkait dengan Konflik Suriah

Nomor	Tanggal	Agenda Utama
2042	14 April 2012	Badan Pengawas Perang Sipil Suriah
2043	21 April 2012	Badan Pengawas Perang Sipil Suriah dan Skema Perdamaian Kofi Annan
2059	20 Juli 2012	Badan Pengawas Perang Sipil Suriah
2118	27 September 2013	<i>Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons</i> (OPCW) dan penggunaan Senjata Berbahan Kimia di Suriah.
2139	22 Februari 2014	Akses bantuan kemanusiaan
2165	14 Juli 2014	Akses bantuan kemanusiaan
2209	6 Maret 2015	<i>Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons</i> (OPCW) dan penggunaan Senjata Berbahan Kimia di Suriah.
2235	7 Agustus 2015	<i>Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons</i> (OPCW) dan penggunaan Senjata Berbahan Kimia di Suriah.
2254	18 Desember 2015	Penanganan gencatan senjata dan pembentukan <i>International Syria Support Group</i> (ISSG)
2258	22 Desember 2015	Akses bantuan kemanusiaan
2268	26 Februari 2016	Akses bantuan kemanusiaan
2314	31 Oktober 2016	<i>Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons</i> (OPCW) dan penggunaan Senjata Berbahan Kimia di Suriah.

2319	17 November 2016	<i>Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons</i> (OPCW) dan penggunaan Senjata Berbahan Kimia di Suriah.
2328	19 Desember 2016	Penanganan gencatan senjata
2332	21 Desember 2016	Akses bantuan kemanusiaan
2336	31 Desember 2016	Akses bantuan kemanusiaan dan <i>Peace talk</i> oleh Rusia, Iran, dan Turki di Kazakhstan.
2393	19 Desember 2017	Akses bantuan kemanusiaan
2401	24 Februari 2018	Penanganan gencatan senjata

Sumber: Olahan Penulis dari un.org

DK-PBB pun turut mengiringi penerbitan 18 resolusi tersebut dengan menginisiasi beberapa upaya lanjutan untuk tidak hanya meredam kekerasan yang tengah berlangsung, namun juga dalam rangka untuk mende-eskalasi keadaan secara keseluruhan demi menciptakan perdamaian. Meskipun demikian, sebagaimana terangkum dalam Tabel 2, tidak ada satupun dari inisiasi tersebut yang memiliki kelanjutan sejak tahun dimulainya. Beberapa di antaranya tidak lebih dari sekedar wacana atau berhenti dalam tahap perencanaan semata. Inisiasi-inisiasi yang telah berhasil dilaksanakan rata-rata memiliki dampak minim dan bahkan nihil.

Tabel 2. Beberapa Inisiatif dalam Resolusi Dewan Keamanan PBB

(R)	Inisiasi dan Tahun	Kelanjutan
2042	Membahas skema perdamaian bagi Suriah bersama Kofi Annan, Uni Eropa, dan Liga Arab. Saat itu Dewan Keamanan PBB bercita-cita untuk membuat 2012-2015 menjadi 'Tahun-tahun Perdamaian' (2012)	Tidak ada. Dewan Keamanan PBB tidak pernah membahas skema tersebut setelah Resolusi 2042.
2235	Membentuk tim <i>Fact Finding Mission</i> (FFM) bersama OPCW untuk melakukan deeskalasi konflik dengan menyelidik dan menghentikan jaringan senjata berbahan kimia di Suriah (2015)	FFM terbentuk dan menemukan asal penggunaan gas klorin dalam 84 serangan yang dilakukan oleh Pemerintah Suriah, namun penggunaan senjata berbahan kimia tidak berhenti (Resolusi 2319)
2254, 2268	Membentuk <i>International Syria Support Group</i> (ISSG) untuk melakukan transisi politik di Suriah dan menangani keberadaan ISIS. ISSG diketuai oleh Amerika Serikat dan Rusia (2015)	Nama ISSG hanya disebut sampai tahun 2016. Para anggota tidak melakukan kegiatan bersama atas nama ISSG namun memerangi ISIS dengan caranya masing-masing. Transisi politik di Suriah tidak berjalan.

-
- 2336** Melakukan *peace talk* di Kazakhstan dengan Rusia, Iran, dan Turki untuk merencanakan Zona Deeskalasi Konflik Suriah yang berpusat di Kota Aleppo (2017) Tidak ada. Rusia, Iran, dan Turki tidak mencapai kesepakatan.
-

Sumber: Olahan Penulis dari UNSC

Berkaca dari latar belakang tersebut, tulisan ini mencoba untuk menjelaskan mengapa langkah-langkah dari DK-PBB tersebut memiliki dampak minim, demikian dapat dikatakan gagal dalam mengantarkan stabilitas pada Konflik Suriah. Berbagai penelitian terdahulu telah dilakukan dalam rangka memahami Konflik Suriah secara lebih komprehensif. Namun, tidak banyak riset yang memandang Konflik Suriah dalam lensa konflik internasional dan kurang menekankan pada aspek penanganan yang memiliki dampak berkelanjutan. Tulisan terdahulu umumnya menggunakan sudut pandang realisme atau sudut pandang hukum dalam menganalisis Konflik Suriah (Beaumont 2012; Hove & Mutanda 2015). Maka dari itu, penelitian ini bermaksud untuk memberikan perspektif lain dengan mencoba menganalisis Konflik Suriah menggunakan konsep perdamaian positif yang terdapat dalam prinsip *Peace by Peaceful Means* oleh Johan Galtung (1996). Penelitian ini menemukan bahwa kegagalan dari berbagai resolusi dan inisiasi yang dikeluarkan DK-PBB dalam membawa Konflik Suriah menuju perdamaian disebabkan karena langkah-langkah tersebut tidak mencerminkan prinsip *Peace by Peaceful Means* dan terlalu laden dengan nuansa perdamaian negatif, yang notabeneanya tidak berfokus pada perdamaian berkelanjutan. Hal tersebut terlihat dalam kesalahpahaman Dewan Keamanan PBB ketika mengidentifikasi jenis kekerasan yang terjadi (diagnosis), memetakan posisi aktor (prognosis), dan menentukan jenis terapi yang tepat dalam Konflik Suriah 2011-2019.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan analisis yang bersifat eksplanatif guna menemukan kesimpulan mengenai hubungan sebab-akibat di antara kegagalan langkah-langkah DK-PBB dalam menyelesaikan permasalahan Konflik Suriah secara komprehensif dan merefleksikannya dengan prinsip *Peace by Peaceful Means* oleh Johan Galtung (1996). Data yang digunakan merupakan data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan berupa buku, jurnal internasional, laporan, dan berita dari media massa. Data tersebut dikumpulkan dan diolah dalam tiga tahap untuk memperoleh penjelasan mengenai kegagalan Resolusi DK-PBB melalui reduksi data, penyajian data,

dan penarikan kesimpulan.

Peace by Peaceful Means

Konflik dan perdamaian pada dasarnya memiliki sebuah sifat yang sama, sebagaimana keduanya merupakan sebuah pola hubungan antar dua kelompok atau lebih (Galtung 1981). Aspek pembeda dari keduanya terletak dari perilaku aktor-aktor konflik yang lebih menunjukkan pola hubungan kontradiksi (*contradiction*). Dalam konteks konflik internasional, terdapat tiga komponen inti yang memungkinkan hal tersebut untuk terjadi, yaitu Konflik = A (*attitude/sikap*) + B (*behavior/perilaku*) + C (*contradiction/kontradiksi/pertentangan*). Selain itu, terdapat pula variabel perbedaan tujuan antar aktor yang disebut pula sebagai I (*incompatibility*) (Galtung 1996; Galtung & Jacobsen 2000).

Berdasarkan pada konteks posisi dari (A) dan (C), konflik dapat dibagi menjadi tiga jenis: 1) frustrasi; 2) konflik struktur; dan 3) konflik aktor. Frustrasi adalah bentuk konflik laten yang terjadi ketika (I) dari tiap aktor belum terdefinisi dengan gamblang, namun terdapat tensi di antara pihak yang lambat-laun terbangun. Sama dengan sebelumnya, konflik struktur pun juga bersifat tersembunyi dan implisit. Namun, substansi yang menjadi akar konflik telah terpusat dan menjadi fokus dari pertentangan. Terakhir, konflik aktor terjadi ketika (A) dan (C) telah termanifestasi dan terpusat secara eksplisit dalam suatu bentuk kebencian dan perasaan waspada para aktor konflik terhadap satu sama lain (Galtung 1996). Terkadang, kontradiksi yang muncul dapat memuncak hingga kekerasan menjadi corak perilaku (B) untuk memperjuangkan tujuan (I). Sementara itu, kekerasan yang dimaksud dapat dibagi menjadi tiga jenis berdasarkan upaya penyelesaiannya: 1) kekerasan langsung yang diselesaikan dengan *peacekeeping*; 2) kekerasan struktural yang dimanajemen dengan *peacebuilding*; dan 3) kekerasan kultural yang ditransformasikan dengan *peacemaking* (Galtung & Høivik 1971; Galtung 1990).

Resolusi konflik merupakan bentuk intervensi konflik yang dilakukan dengan masuk ke dalam formasi konflik, berkomunikasi dengan setiap aktor, lalu memecahkan dan mengurai formasi konflik tersebut. Dalam proses penguraian formasi konflik, terdapat 10 tipe komunikasi yang mungkin terjadi (Galtung 1996) seperti yang tertera dalam Tabel 3. Namun, meningkat kompleksitas dari dimensi konflik itu sendiri, peranan dari aktor perdamaian sebenarnya bukan dimulai dari tahap resolusi konflik saja, melainkan konflik pada awalnya bermula dengan melakukan manajemen situasi. Manajemen tersebut dilakukan dengan

tiga cara, yaitu: 1) Diagnosis, untuk mengidentifikasi tipologi dan jenis kekerasan yang terjadi dalam konflik; 2) Prognosis, untuk memprediksi tindakan dan asumsi para aktor konflik kedepannya; serta 3) Terapi untuk mengupayakan resolusi konflik yang didasari oleh perdamaian positif atau berorientasi pada rekonsiliasi stabilitas jangka panjang dan rekonsiliasi.

Tabel 3. 10 Tipe Komunikasi dalam Penguraian Formasi Konflik

Tipe	Penjelasan
Tidak ada pihak luar yang mengintervensi	
0	Disosiasi, disintegrasi, dan formasi menjadi lekang: pihak yang berkonflik meninggalkan kepentingan mereka, dan membubarkan formasi mereka.
1	Asosiasi: setiap aktor berdialog dengan aktor lainnya untuk berusaha mengurai formasi konflik mereka.
Pihak luar mengintervensi: Komunikasi Asimetris	
2	Pihak luar menyediakan ruang untuk dialog (kapan, di mana, dan bagaimana)
3	Pihak luar memiliki empati (manfaat siapa, demi siapa): Selain menyediakan ruang dialog, pihak luar juga menggunakan kreativitasnya sebagai perekat sosial ketika para aktor konflik kesulitan berkomunikasi
Pihak luar mengintervensi: Komunikasi Simetris	
4	Pihak luar terlibat dalam dialog yang terjadi di dalam formasi konflik dan menemukan diagnosis konflik.
5	Seperti tipe empat, namun juga menemukan prognosis konflik.
6	Seperti tipe lima, namun juga menemukan terapi konflik.
Pihak luar mengintervensi: Komunikasi yang Dipaksakan	
7	Mediasi: pihak luar menyediakan rancangan mengenai diagnosis, prognosis, dan terapi konflik yang tepat untuk didengarkan oleh para aktor konflik tanpa melalui tahap dialog sebelumnya.
8	Arbitrasi: seperti tipe tujuh namun pihak luar menciptakan situasi agar para aktor konflik memilih <i>take it</i> .
9	Supremasi Hukum (<i>Rule of Law</i>): Seperti tipe delapan namun dengan tingkat kepastian dan keterikatan yang lebih tinggi. Pihak luar membuat perjanjian, peraturan tertulis, preseden, dll.
10	Diktator Konflik (<i>Rule of Man</i>): Pihak luar memaksakan diagnosis, prognosis, dan terapi yang mereka buat dengan prinsip Wortel dan Tongkat.

Sumber: Galtung 1996

Tipe nol dan satu terjadi pada situasi yang umumnya berujung pada sebuah perdamaian positif yang berkelanjutan. Hal ini dikarenakan aktor konflik memiliki kemampuan introspeksi diri dan penerimaan yang sangat tinggi, sehingga tidak memerlukan intervensi dari pihak luar untuk menguraikan formasi konflik. Lantas, perdamaian tidak diupayakan oleh seorang *peace-worker*, namun hanya oleh pihak-pihak yang masuk dalam formasi konflik saja. Tipe dua dan tiga diusahakan pada konflik dengan perilaku (B) dan persepsi (A) aktor yang telah tereskalasi, namun tidak terlalu destruktif. Intervensi dari pihak luar diperlukan untuk membangunkan sikap introspeksi dan penerimaan dalam diri aktor konflik. Sedangkan, tipe empat hingga enam diupayakan pada konflik yang memiliki kompleksitas tersendiri seperti Konflik Suriah. Keterlibatan pihak ketiga menjadi urgensi karena perilaku dan persepsi para aktor terkaburkan dengan perasaan, tensi, dan eskalasi yang terjadi dan cenderung melepaskan diri dari kerugian yang—dan yang berpotensi untuk—ditimbulkan. Terakhir, tipe tujuh hingga sepuluh terjadi ketika aspek introspeksi dan penerimaan diri dari aktor-aktor yang berkonflik tidak lagi diperhitungkan. Penentuan ujung dari konflik ditentukan secara penuh oleh kehendak dan kepentingan dari pihak luar yang mengintervensi secara arbitrer. Aktor tersebut akan menentukan pihak yang benar dan salah. Hal ini berpotensi untuk memperkuat formasi konflik alih-alih mengurainya (Galtung 1996).

Hasil dan Diskusi

Konflik Suriah

Konflik Suriah dibangun oleh lima konflik besar yang memiliki berbagai masalah struktural dan kultural didalamnya. Pertama adalah konflik di antara Pemerintah Suriah (rezim Presiden Assad) dan rakyatnya—berserta kelompok oposisi—yang masih berlangsung sampai tahun 2019. Konflik ini dimulai sejak masuknya gelombang Musim Semi Arab melalui demonstrasi massa pada bulan Maret 2011. Para demonstran menuntut tiga hal, yaitu: membebaskan tahanan politik yang sebenarnya tidak bersalah, mendesak turunnya rezim pemerintahan yang sedang berkuasa, dan menghapuskan *Emergency Law* yang diberlakukan (Hove & Mutanda 2015). Merespon keadaan tersebut, DK-PBB mengadopsi Skema Perdamaian untuk Suriah yang dicetus oleh Sekretaris Jenderal PBB, Kofi Annan, melalui Resolusi 2043 pada Maret 2012 (Beaumont 2012). Namun, skema tersebut pada akhirnya gagal terlaksana. Pada Juli 2012, status Konflik Suriah telah berubah menjadi perang sipil karena adanya transformasi dari resistensi para kelompok oposisi dengan mempersenjatai diri dan bersatu menjadi satu aliansi untuk melawan

tindakan represif pemerintah. Entitas ini kemudian bernama Free Syrian Army (FSA) (ICRC 2017). Konflik kedua terjadi di antara FSA dan Syrian Democratic Party (SDF). SDF merupakan gabungan kelompok lokal yang tidak masuk ke dalam koalisi FSA. Tujuan kedua oposisi di atas memang ingin menggulingkan Pemerintah, namun SDF lebih ingin menuntut perubahan pada fondasi negara menjadi negara federal, utamanya untuk mengakomodir tuntutan otonomi yang lebih luas dari masyarakat minoritas Kurdi di wilayah utara Suriah (Dinc 2020).

Konflik ketiga terjadi di antara Amerika Serikat dan Rusia yang melakukan perang proksi di Suriah. Fenomena ini mulai terbentuk pada Desember 2012 ketika Amerika Serikat mendukung FSA dan SDF sebagai kubu anti-pemerintah (Letsch 2014). Polarisasi konflik ini resmi terbentuk ketika Rusia membantu kubu Pemerintah untuk melakukan serangan udara pada September 2015. Alasan dari keterlibatan ini adalah untuk mendapatkan, pengaruh, pijakan, dan kekuasaan akan Suriah—bahkan seluruh Timur Tengah—yang kemudian secara tidak langsung membuat hal ini memiliki dimensi struktural (Hove & Mutanda 2015). Konflik keempat terjadi di antara seluruh aktor Konflik Suriah yang sebelumnya telah disebutkan terhadap kemunculan Islamic State of Iraq and Syria (ISIS). Kelompok ini pada awalnya memang merupakan bagian daripada kelompok teroris Al-Qaeda yang telah melibatkan dirinya dalam Konflik Suriah dengan melakukan dua bom bunuh diri pada Desember 2011 dan mengebom pangkalan militer Pemerintah Suriah di Kota Damaskus selama Januari 2012 (Khan 2012). Namun, akibat adanya perpecahan internal karena perbedaan visi, sebagian anggota membentuk ISIS, dan pada Juni 2014 mendeklarasikan teritori yang dikuasainya di Suriah sebagai bagian dari negara “kekhilafahan”. Provokasi ini membuat Amerika Serikat mengajak dan merangkul Pasukan Kurdi untuk membentuk Koalisi Anti-ISIS (Letsch, 2014). Koalisi tersebut berujung pada konflik kelima, yaitu eskalasi yang dilakukan Turki untuk memerangi keberadaan Pasukan Kurdi sebagai organisasi teroris dinegaranya.

Salah Diagnosis: Konflik Suriah Dipersepsikan sebagai Masalah Kekerasan Langsung

Mengingat kembali bahwa konflik disebabkan oleh keberadaan kontradiksi tujuan (C) dan pertentangan (I) yang terjadi di antara aktor, maka resolusi konflik yang dibuat paling tidak merupakan upaya untuk menghapuskan kontradiksi (C) yang menjadi akar konflik, agar pertentangan (I) tidak berlanjut (Wallensteen 2002). Bahkan, akan lebih baik lagi untuk mengusahakan perdamaian berkelanjutan dengan

mengupayakan rekonsiliasi, agar (I) yang hadir akibat adanya kekerasan mutual langsung maupun tidak langsung—baik secara kultural dan struktural—dapat dimanajemen dengan sendirinya oleh para aktor di masa depan. Maka dari itu, tolak ukur terhadap keberhasilan atau kegagalan sebuah resolusi konflik sepatutnya memandang dari seberapa jauh resolusi tersebut membidik untuk menyelesaikan (I) yang ada, seperti dalam Tabel 4. Berikut:

Tabel 4. Perbandingan Pertentangan (I) dan Resolusi Dewan Keamanan PBB (R)

Tahun	(I)	(R)
2011	Pemerintah Suriah dan Oposisi Nasional *Demokrasi di wilayah Suriah (<i>Kekerasan Langsung, Struktural, dan Kultural</i>)	(tidak ada)
2012	Pemerintah Suriah dan Oposisi Nasional *	Berusaha meredam tindakan represif Pemerintah terhadap demonstran (<i>Kekerasan Langsung</i>) dengan: 2042: Peresmian Badan Pengawas Perang Suriah (UNSMIS) 2043: Merevisi mandat UNSMIS 2059: Memperpanjang mandat UNSMIS
2013	Pemerintah Suriah dan Oposisi Nasional *	2118: Penemuan akan penggunaan senjata berbahan kimia oleh Pemerintah Suriah dan skema penghapusannya bersama OPCW (<i>Kekerasan Langsung</i>)
2014	Pemerintah Suriah dan Oposisi Nasional * ISIS dan seluruh aktor lainnya * Transformasi pada Konflik Suriah (<i>Kekerasan Langsung, Struktural, dan Kultural</i>)	Membantu pemulihan keadaan pasca perang akibat kekerasan yang dilakukan Pemerintah bersama Hizbullah dan Oposisi bersama Amerika Serikat (<i>Kekerasan Langsung</i>): 2139: Membuka akses untuk bantuan kemanusiaan 2165: Memantau HAM dan kesehatan para korban perang
2015	Pemerintah Suriah dan Oposisi Nasional * ISIS dan seluruh aktor lainnya * Amerika Serikat dan Rusia	Seluruh aktor Konflik Suriah sedang melakukan gencatan senjata satu sama lain (<i>Kekerasan Langsung</i>). Dewan Keamanan PBB meredamnya dengan: 2209: Melarang penggunaan Klorin pada senjata kimia

	<p>* Pijakan di Suriah dan Timur Tengah (<i>Kekerasan Langsung dan Struktural</i>)</p> <p>Turki dan Pasukan Kurdi</p> <p>*Keberadaan satu sama lain (<i>Kekerasan Langsung</i>)</p>	<p>2235: Menginvestigasi pengguna senjata kimia bersama OPCW</p> <p>2254: Pembentukan ISSG dan Skema Perdamaian bagi Suriah.</p> <p>2258: Peringatan akan terhambatnya penyaluran bantuan kemanusiaan</p>
2016	<p>Pemerintah Suriah dan Oposisi Nasional *</p> <p>ISIS dan seluruh aktor lainnya *</p> <p>Amerika Serikat dan Rusia *</p> <p>Turki dan Pasukan Kurdi *</p>	<p>ISIS berjaya di Suriah dan seluruh aktor sedang melakukan gencatan senjata satu sama lain, terutama oleh Pemerintah Suriah di Aleppo (<i>Kekerasan Langsung</i>). Dewan Keamanan PBB fokus terhadap situasi di Aleppo dengan:</p> <p>2268: Menobatkan Rusia dan Amerika Serikat sebagai Ketua ISSG</p> <p>2314: Memperpanjang mandat OPCW (1)</p> <p>2319: Memperpanjang mandat OPCW (2)</p> <p>2328: Memperpanjang izin masuk bantuan kemanusiaan (1)</p> <p>2332: Memperpanjang izin masuk bantuan kemanusiaan (2)</p> <p>2336: Memfasilitasi <i>peace-talk</i> mengenai wilayah deeskalasi Konflik di Suriah oleh Iran, Rusia, dan Turki</p>
2017	<p>Pemerintah Suriah dan Oposisi Nasional *</p> <p>ISIS dan seluruh aktor lainnya *</p> <p>Amerika Serikat dan Rusia *</p> <p>Turki dan Pasukan Kurdi *</p> <p><i>FSA dan SDF</i></p> <p>* Ideologi yang tepat untuk menggantikan otoritarianisme Pemerintah Suriah (<i>tidak ada kekerasan</i>)</p>	<p>2393: ISIS terpukul mundur di Suriah. Dewan Keamanan PBB mengimbau untuk tetap mengawasi teritori ISIS dan memperpanjang izin masuk bantuan kemanusiaan (3) (<i>Kekerasan Langsung</i>)</p>
2018	<p>Pemerintah Suriah dan Oposisi Nasional *</p> <p>ISIS dan seluruh aktor lainnya *</p> <p>Amerika Serikat dan Rusia *</p> <p>Turki dan Pasukan Kurdi *</p> <p>FSA dan SDF *</p>	<p>2401: Dewan Keamanan PBB meminta Pemerintah Suriah dan Turki agar berhenti melakukan gencatan senjata, kecuali untuk menangani ISIS (<i>Kekerasan Langsung</i>)</p>

2019	Pemerintah Suriah dan Oposisi Nasional *	(tidak ada)
	ISIS dan seluruh aktor lainnya *	bersamaan dengan mundurnya Amerika Serikat dari Konflik Suriah
	Amerika Serikat dan Rusia *	
	Turki dan Pasukan Kurdi *	
	FSA dan SDF *	

Sumber: Olahan Penulis dari berbagai sumber

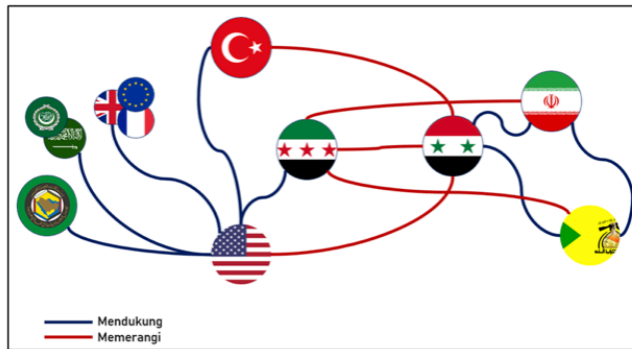
DK-PBB telah berusaha menghentikan kekerasan yang terjadi di Suriah dengan menerbitkan sejumlah resolusi. Beberapa di antaranya menjadi landasan bagi pembentukan Badan Pengawas Perang Sipil Suriah (2042, 2043, 2059), pengawasan terhadap pemerintah Suriah mengenai penggunaan senjata berbahan kimia (2118), dan inisiasi gencatan senjata (2139, 2165). Namun, sebagaimana yang ditunjukkan oleh Tabel 4, akar daripada Konflik Suriah bersumber dari konflik struktural dan kultural yang cukup dominan sebagai hasil dari permusuhan para aktor (C) dan perebutan kekuasaan (I) yang telah sembilan tahun berlangsung. Masalah-masalah tersebut bahkan bertambah setiap tahunnya. Sedangkan, resolusi-resolusi dari DK-BB belum banyak menyentuh aspek-aspek krusial tersebut, seperti yang ditunjukkan oleh Tabel 3.1. Resolusi (R) yang dibuat setiap tahunnya tidak koheren dengan pertentangan (I) yang sedang dihadapi pada saat itu. Isu yang hendak dijawab alih-alih merupakan kekerasan-kekerasan langsung dengan solusi jangka pendek. Dengan demikian, dapat diartikan bahwa 18 resolusi yang selama ini telah diterbitkan oleh DK-PBB benar-benar mencerminkan semangat perdamaian negatif.

Narasi dan wacana yang tertuang dalam resolusi-resolusi tersebut pun terkesan bernada mirip, berulang, dan diterbitkan dalam jangka waktu beberapa bulan dari resolusi sebelumnya, sebagaimana yang tertera dalam Tabel 1. Hal ini terkesan dilakukan guna sekedar mempertahankan *status-quo* yang dimiliki oleh upaya *peacemaking* yang sebelumnya diterbitkan dan tanpa benar-benar memperhatikan bagaimana resolusi tersebut bermanfaat dalam menghapus pertentangan (I) dalam Konflik Suriah. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa Dewan Keamanan PBB memberikan diagnosis yang salah terhadap Konflik Suriah, yaitu dengan mempersepsikannya sebagai masalah kekerasan langsung semata.

Salah Prognosis: Kehadiran Formasi Konflik Baru Tidak Dapat Diprediksi Semenjak Juni 2014

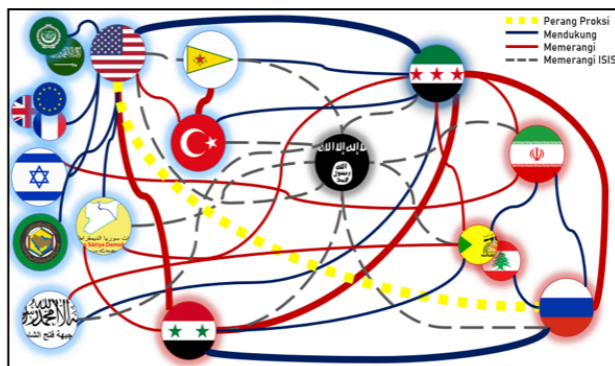
Konflik Suriah tereskalasi dengan cepat dan berubah menjadi perang sipil dengan adanya perlawanan bersenjata dari kubu oposisi, serta kemudian menjadi perang multi-dimensi semenjak keterlibatan Al-Qaeda dan transformasi sebagian jejaringnya menjadi ISIS pada Juni 2014.

Gambar 1. Formasi Aktor Konflik Suriah Sebelum Juni 2014



Sumber: Olahan Penulis

Gambar 2. Formasi Aktor Konflik Suriah Setelah Juni 2014



Sumber: Olahan Penulis

Kurang dari satu tahun sejak deklarasi pendiriannya, ISIS telah berhasil menguasai wilayah Suriah. Hal ini membuat Amerika Serikat bereaksi tegas dengan membuat Koalisi Anti-ISIS bersama Pasukan Kurdi yang bertujuan untuk melakukan serangan udara di kota-kota yang

diduduki oleh ISIS. Koalisi tersebut memancing intervensi dari Turki yang menganggap Pasukan Kurdi sebagai teroris di wilayahnya. Dengan demikian, disimpulkan bahwa sejak Koalisi Anti-ISIS terbentuk, Konflik Suriah telah memiliki sepasang “Segitiga ABC” baru, yaitu Segitiga Turki dan Pasukan Kurdi (Hove & Mutanda 2015).

Sebagaimana pula yang terilustrasikan pada garis abu-abu dalam Gambar 2, seluruh aktor konflik berfokus untuk memerangi ISIS. Mengingat posisinya yang bertetangga dengan Suriah dan adanya potensi *spill-over*, keadaan ini pun turut membuat Rusia tidak lagi enggan untuk masuk ke dalam formasi konflik dan melakukan intervensi yang sama kerasnya pada tahun 2015. Rusia pun juga menggandeng Iran dan Hizbullah sebagai bagian dari aliansinya untuk mendukung Pemerintah Suriah. Keberadaan Iran sebagai bagian dari aliansi Rusia juga memicu Israel untuk turut ikut dalam formasi Konflik Suriah di sisi Amerika Serikat dan Pasukan Kurdi. Menyusul hal ini, perang proksi antara Amerika Serikat dan Rusia di Suriah pun dimulai. Formasi ini, seperti yang tercermin dalam Gambar 2, bertahan sampai tahun 2019 (Hove & Mutanda 2015).

Dengan semakin tersekalasinya konflik, kegagalan prognosis DK-PBB yang kedua adalah kelengahannya dalam melakukan prediksi terhadap pertentangan-pertentangan baru yang muncul semenjak deklarasi ISIS pada Juni 2014. DK-PBB membiarkan formasi Konflik Suriah menjarar dan semakin tegas dalam setiap tahun perjalanan Konflik Suriah. Prognosis yang salah ini kemudian akan berdampak pada pemberian terapi yang terbalik untuk Konflik Suriah seperti yang akan dijelaskan selanjutnya.

Salah Terapi: Resolusi di Waktu yang Salah oleh Aktor yang Salah

Keempat inisiatif yang menjadi buah hasil dari sejumlah resolusi-resolusi DK-PBB, seperti yang tertera dalam Tabel 2, menjadi gagal karena seluruh upaya tersebut masuk di antara kategori tujuh sampai sepuluh (komunikasi yang dipaksakan), sebagaimana yang dijelaskan dalam Tabel 3. Upaya de-eskalasi yang dilakukan bersama Kofi Annan, Uni Eropa, dan Liga Arab tidak berhasil pula karena upaya tersebut tidak terlebih dahulu bertujuan untuk menguraikan formasi Konflik Suriah. Usaha pertama ini dapat dikategorikan ke dalam tipe tujuh bahkan mengarah ke tipe delapan dalam pengelompokan pada Tabel 3. Keenam skema yang disediakan oleh Kofi Annan dan DK-PBB pada tahun 2012 tidak mengakomodir ruang bagi Pemerintah Suriah dan kaum oposisi untuk benar-benar berdialog di dalamnya.

Begitu pula dengan intervensi yang dilakukan oleh OPCW yang dapat dikategorikan ke dalam tipe sembilan. Sekedar menangkap ‘pengguna’ senjata berbahan kimia saja tidak akan menyelesaikan kontradiksi yang ada. Alih-alih, hal tersebut justru semakin mempertegas kontradiksi dengan mengelompokkan pihak yang salah dan yang benar secara sepihak. Pemerintah Suriah akan semakin merasa tersudutkan dan justru akan memikirkan cara-cara lain untuk bertindak diluar pengawasan OPCW. Kondisi ini memperparah sikap (A) aktor konflik mengenai perdamaian dan menimbun kontradiksi baru dalam konflik kedepannya.

Ketika Konflik Suriah tengah tereskalasi menjadi konflik antar-aktor yang kompleks seperti keadaan saat ini, DK-PBB menginisiasika upaya lain untuk mengusahakan transisi politik di Suriah melalui pembentukan ISSG. Namun dalam mencapai hal tersebut, institusi ini memberikan posisi signifikan pada Amerika Serikat dan Rusia sebagai ketua. Hal tersebut memiliki kemungkinan kecil untuk berhasil, mengingat sudah terlalu banyak konflik aktor yang terjadi di Suriah. Bahkan, saat resolusi mengenai ISSG diterbitkan pada tahun 2015, situasi perang proksi di antara keduanya pun tengah memuncak. Baik Amerika Serikat dan Rusia merupakan aktor yang turut berkontribusi dalam eskalasi berlebih pada Konflik Suriah. Dengan demikian, langkah yang diambil oleh DK-PBB tersebut terkesan kontraproduktif, sebagaimana hal ini justru menghambat pencapaian mandat dari ISSG untuk melakukan de-eskalasi dan transisi politik di Suriah. Hal ini pun turut menjadi masalah utama dalam upaya-upaya intervensi ISSG. Para negara yang menduduki posisi ketua tersebut kehilangan statusnya sebagai *honest broker* dengan posisinya dalam Konflik Suriah selama ini. Hal yang sama terjadi dalam kasus *peace talk* di Kazakhstan yang dilakukan oleh Rusia, Iran, dan Turki.

Kesimpulan

Berdasarkan dari riset yang telah dilakukan, dapat diketahui bahwa pendekatan institusional baik dengan cara mediasi, arbitrase, maupun supremasi hukum, tidak selalu efektif dalam mengelola bahkan mentransformasikan sebuah konflik internasional, terlepas dari seberapa besar kapasitas yang dimiliki oleh seorang aktor perdamaian. Efektivitas institusional lantas ditentukan dari bagaimana dan ke arah mana orientasi resolusi konflik tersebut difokuskan. Resolusi-resolusi yang diterbitkan oleh DK-PBB dalam rangka untuk ‘menyelesaikan’ Konflik Suriah dipenuhi dengan unsur-unsur yang diorientasikan untuk mencapai perdamaian negatif semata, bukan untuk ‘memanajemen’ dan ‘mentransformasikan’ konflik yang terjadi dengan paradigma perdamaian positif yang lebih

bervisi jangka panjang. Kesalahan diagnosis yang dilakukan terletak pada pandangan DK-PBB yang selalu melihat Konflik Suriah sebagai masalah kekerasan langsung semata, dan menafikan unsur struktural dan kultural yang terlibat. Kesalahan prognosis DK-PBB terletak pada kegagalannya dalam meramalkan perkembangan Al-Qaeda menjadi ISIS beserta eskalasi yang diakibatkannya.

Pada akhirnya, kesalahan terapi bagi Konflik Suriah dapat disimpulkan menjadi dua. Pertama, Resolusi DK-PBB mencoba untuk menjadikan beberapa aktor yang terlibat dalam konflik sebagai aktor perdamaian yang bertugas untuk melakukan de-eskalasi pada Konflik Suriah, seperti menjadikan Amerika Serikat dan Rusia sebagai ketua dari ISSG. Kedua, DK-PBB salah mempersepsikan bentuk dari Konflik Suriah. Saat Konflik Suriah berbentuk konflik struktur (sebelum ISIS mendeklarasikan diri pada Juni 2014), DK-PBB memberikan terapi yang sama seperti saat memperlakukan konflik aktor. Begitu pula sebaliknya ketika konflik tersebut menjadi semakin kompleks. DK-PBB pun menjadi lembaga yang kurang berdaulat. Pemberian diagnosis, prognosis, dan terapi yang salah mungkin saja menjadi langkah yang harus dilakukan untuk berkompromi dengan kemauan para aktor konflik.

Dalam menjalankan fungsi *peacekeeping* saja, DK-PBB sudah terjebak oleh berbagai kepentingan. Lantas, upaya pewujudan *peacebuilding* dan *peacemaking*, seperti dalam prinsip *Peace by Peaceful Means*, akan menjadi semakin sulit. Maka untuk memanajemen sebuah konflik internasional menjadi perdamaian yang berkelanjutan, diperlukan pula lembaga atau aktor perdamaian yang bercorak perdamaian positif. Atas dasar argumen tersebut dan penjelasan mengenai kasus pada Konflik Suriah, penulis pun merekomendasikan bahwa dalam pembentukan sebuah wadah *ad hoc* pada setiap konflik internasional yang terjadi, diperlukan setidaknya sebuah struktur yang terdiri dari tiga divisi, yaitu: *Conflict Worker* (pihak yang memiliki kapasitas untuk mengintervensi dan menjadi perekat sosial ketika para aktor konflik enggan berkomunikasi), *Peace Researcher* (pihak yang merencanakan skema perdamaian dengan semangat perdamaian positif), dan *Peace Worker* (pihak yang mampu menyediakan sumber daya yang diperlukan dalam skema perdamaian buatan).

Selain itu, penulis memiliki dua saran kepada para peneliti Studi Perdamaian yang akan mengaji kasus ini—atau serupa—untuk kedepannya. Pertama, penting bagi kita untuk mulai merefleksikan bentuk nyata dari *Peace by Peaceful Means* itu. Kedua, sebaiknya terdapat penelitian lebih lanjut yang merumuskan pola hubungan antara sifat

mengikat (variabel independen) dan efektivitas (variabel dependen) sebuah upaya perdamaian. Hal ini diperlukan untuk melihat lebih lanjut apakah kedua variabel tersebut memiliki hubungan yang berbanding lurus, berbanding terbalik, atau pola yang belum dapat kita duga.

Referensi

Buku dan Bagian dalam Buku

- Galtung, J., 1996. *Peace by Peaceful Means: Peace and conflict, Development, and Civilization*. Oslo: Sage Publications Inc.
- _____, 2004. *Transcend & Transform: An Introduction to Conflict Work*. London: Pluto Press.
- Galtung, J., & Jacobsen, C. G., 2000. *Searching for Peace: The Road to TRANSCEND*. London: Pluto Press.
- Wallensteen, P., 2002. *Understanding Conflict Resolution: War, Peace, and the Global System*. London: SAGE Publications Ltd.

Artikel Jurnal

- Dinc, P., 2020. "The Kurdish Movement and the Democratic Federation of Northern Syria: An Alternative to the (Nation-)State Model?", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 22(1), 47-67.
- Galtung, J., 1981. "Social Cosmology and the Concept of Peace", *Journal of Peace Research*, 18(2), 183-199.
- _____, 1990. "Cultural Violence". *Journal of Peace Research*, 27(3), 291-305.
- Galtung, J., & Höivik, T., 1971. Structural and Direct Violence: A Note on Operationalization. *Journal of Peace Research*, 8(1): 73-76.
- Hove, M., & Mutanda, D. (2015). The Syrian Conflict 2011 to the Present: Challenges and Prospects. *Journal of Asian and African Studies*, 50(5), 559-570.

Artikel Berita

- Beaumont, P., 2012. "Failure of Syria peace plan 'risks wider regional conflict'", *The Guardian* [daring]. Tersedia dalam [<https://www.theguardian.com/world/2012/jun/30/syria-peace-plan-kofi-annan>] (diakses [13 Oktober 2020]).
- ICRC, 2017. "Conflict in Syria". *ICRC* [daring]. Tersedia dalam [<https://international-review.icrc.org/reviews/irrc-no-906-conflict-syria>] (diakses [13 Oktober 2020]).

Khan, A., 2012. "What Is Al Qaeda Doing in Syria?", *PBS* [daring]. Tersedia dalam [<https://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/what-is-al-qaeda-doing-in-syria/>] (diakses [13 Oktober 2020]).

Letsch, C., 2014. "US drops weapons and ammunition to help Kurdish fighters in Kobani". *The Guardian* [daring]. Tersedia dalam [<https://www.theguardian.com/world/2014/oct/20/turkey-iraqi-kurds-kobani-isis-fighters-us-air-drops-arms>] (diakses [13 Oktober 2020]).

Dokumen dan Publikasi Resmi

UNSC. (2012). Resolution 2042. 6751st Meeting. New York: United Nations.

UNSC. (2012). Resolution 2043. 6756th Meeting. New York: United Nations.

UNSC. (2012). Resolution 2059. 6812th Meeting. New York: United Nations.

UNSC. (2013). Resolution 2118. 7028th Meeting. New York: United Nations.

UNSC. (2014). Resolution 2139. 7116th Meeting. New York: United Nations.

UNSC. (2014). Resolution 2165. 7216th Meeting. New York: United Nations.

UNSC. (2015). Resolution 2209. 7401st Meeting. New York: United Nations.

UNSC. (2015). Resolution 2235. 7501st Meeting. New York: United Nations.

UNSC. (2015). Resolution 2254. 7588th Meeting. New York: United Nations.

UNSC. (2015). Resolution 2258. 7595th Meeting. New York: United Nations.

UNSC. (2016). Resolution 2268. 7634th Meeting. New York: United Nations.

UNSC. (2016). Resolution 2314. 7798th Meeting. New York: United Nations.

UNSC. (2016). Resolution 2319. 7815th Meeting. New York: United Nations.

UNSC. (2016). Resolution 2328. 7841th Meeting. New York: United Nations.

UNSC. (2016). Resolution 2332. 7849th Meeting. New York: United Nations.

UNSC. (2016). Resolution 2336. 7855th Meeting. New York: United Nations.

UNSC. (2017). Resolution 2393. 8141st Meeting. New York: United Nations.

UNSC. (2018). Resolution 2401. 8188th Meeting. New York: United Nations.