

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada 2015, pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan yang cukup menarik mengenai keterlibatan Indonesia dalam *United Nations Peacekeeping Operations* (UN PKO). Kebijakan yang dikeluarkan berupa sebuah peta jalan yang diberi nama, *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers 2015-2019*. Peta jalan ini merupakan proyek ambisius oleh pemerintah Indonesia dalam keterlibatannya terhadap UN PKO. *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers* memiliki target untuk menempatkan 4.000 pasukan perdamaian di seluruh dunia yang berada dalam UN PKO pada akhir tahun 2019 (The Jakarta Post, 2015). *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers* ini pertama kali ditetapkan oleh pemerintah Indonesia dalam Permenlu Nomor 05 Tahun 2015. Berdasarkan Permenlu ini, keterlibatan Indonesia dalam UN PKO senantiasa dilaksanakan dengan menghormati prinsip-prinsip dasar operasi pemeliharaan perdamaian Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang meliputi ketidakberpihakan (*impartiality*), persetujuan para pihak yang bertikai (*consent of the parties*), dan tanpa penggunaan kekerasan kecuali untuk membela diri dan untuk mempertahankan mandat (*non-use of force, except in self-defence and defence of the mandate*). Keterlibatan tersebut merupakan indikator penting dari peran konkret Indonesia dalam pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional. Selain itu, keterlibatan dimaksud merupakan sarana peningkatan profesionalisme individu, standardisasi peralatan utama yang digunakan, dan efektifitas organisasi yang terlibat secara langsung dalam penggelaran PKO. Partisipasi Indonesia dalam PKO juga dapat dimanfaatkan untuk mendorong pengembangan industri strategis nasional di bidang pertahanan. Berdasarkan hal tersebut di atas, Pemerintah Indonesia terus berupaya untuk meningkatkan keterlibatan dalam PKO, termasuk melalui penancangan *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers* (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2015).

Ini menjadi menarik untuk diteliti, karena Indonesia sudah terlibat dalam UN PKO sejak awal kemerdekaan. PBB memiliki tujuan yaitu menjaga dan memelihara perdamaian dunia dengan program UN PKO tersebut. Fungsi dari program ini adalah dengan mengirimkan pasukan ke daerah-daerah yang mengalami konflik untuk membantu negara tersebut melewati masa konflik hingga menuju arah perdamaian. UN PKO ini berjalan di bawah mandat Dewan Keamanan PBB dan *United Nations General Assembly* (UN Peacekeeping, 2019). Indonesia mengirimkan pasukan perdamaian dengan nama pasukan Kontingen Garuda atau *Garuda Contingent*. Pengiriman Kontingen Garuda pertama kali terjadi pada tahun 1957 di Mesir. Sejak saat itu, Indonesia mulai terlibat dalam berbagai misi UN PKO yang ada di berbagai negara di dunia. Sejak 1957 hingga 2012, Indonesia sudah mengirimkan total 25.874 personel yang kebanyakan terdiri dari tentara Indonesia, pengamat, staf, dan polisi militer ke berbagai PKO di dunia dalam kurun waktu tersebut (Anwar, 2014). Indonesia sangat aktif dalam UN PKO hingga terhitung per 31 Desember 2015, Indonesia menempati peringkat ke-12 dunia dan ke-6 ASEAN sebagai negara yang berkontribusi dalam UN PKO berdasarkan jumlah personel yang dikirim (Providing for Peacekeeping, 2016).

Dengan dikeluarkannya peta jalan ini, Indonesia berharap dapat meningkatkan dan terus mengembangkan komitmennya dalam kegiatan PKO di seluruh dunia. Argumen ini didukung dengan bukti pernyataan, *“Even the smallest contributions matter. They can make a difference in maintaining international peace and security”*. Pernyataan tersebut diucapkan oleh Wakil Presiden Indonesia, Jusuf Kalla dalam pertemuan mengenai program *peacekeeping* dengan *UN General Assembly* (UNGA) yang dilaksanakan di New York, Amerika Serikat pada 28 September 2015. Dalam pertemuan tersebut, Indonesia pertama kali mengatakan pada dunia internasional bahwa, Indonesia berkeinginan untuk terus mengembangkan peran mereka dalam kegiatan PKO. Dengan *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers* ini dijadikan landasan bagi Indonesia untuk terus mengembangkan peran menjaga perdamaian seperti yang sudah menjadi mandat pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (The Jakarta Post, 2015). Pada alenia ke-empat pembukaan UUD 1945, salah satu kalimat yang

menjadi tujuan Indonesia adalah, "...ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial". Dalam undang-undang Nomor 03 Tahun 2002 tentang Pertahanan Nasional, disebutkan bahwa kewajiban dari pasukan Tentara Nasional Republik Indonesia (TNI) adalah untuk menjalankan prinsip-prinsip pertahanan nasional termasuk secara aktif terlibat dalam menjaga perdamaian regional dan internasional (Hutabarat, 2014). Dapat dilihat bahwa komitmen Indonesia sangat kuat dalam keterlibatannya pada UN PKO. Salah satu cara mencapai tujuan itu adalah membuat kebijakan *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers*.

Kebijakan Indonesia mengenai keterlibatan dalam UN PKO sendiri sudah menjadi topik umum dikalangan akademisi. Akan tetapi, penelitian mengenai kebijakan *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers* baru sedikit yang meneliti akan kebijakan ini. Penelitian sebelumnya kebanyakan hanya membahas dari segi sejarah Indonesia dalam UN PKO, bentuk diplomasi Indonesia dengan terlibat dalam UN PKO, dan analisa kebijakan pemerintah Indonesia sebelum adanya *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers*. Penelitian Anwar (2014) meneliti bagaimana keterlibatan Indonesia dalam UN PKO secara historis sejak awal pengirimannya pada tahun 1957. Penelitian Hutabarat (2014) membahas keterlibatan Indonesia dalam UN PKO sebagai instrumen politik luar negeri Indonesia menggunakan pendekatan paradigma realis dengan melihat *national interest* Indonesia. Penelitian Capie (2016) meneliti mengenai kebangkitan Indonesia sebagai "*Emerging Peacekeeping Power*" yang membahas bagaimana Indonesia diantara negara lain yang tergabung dalam ASEAN, sebagai negara yang paling ambisius perannya dalam UN PKO, dan dianalisa menggunakan pendekatan konsep norma.

Penelitian Kusuma (2016) meneliti mengenai keterlibatan Indonesia dalam UN PKO sebagai bentuk usaha Indonesia untuk membangun citra politik luar negeri dalam bentuk diplomasi militer. Penelitian Rahmat (2016) meneliti keterlibatan Indonesia dalam UN PKO dengan melakukan analisa studi kasus pengiriman Kontingen Garuda dalam UN PKO UNIFIL dalam diplomasi publik. Penelitian ini membahas mengenai keberadaan dari pasukan penjaga perdamaian PBB asal Indonesia yang tergabung

dalam UNIFIL yang juga membawa misi diplomasi publik kepada masyarakat di Lebanon maupun kepada kontingen UNIFIL lainnya. Penelitian Gumilar, Legionosuko, dan Widagdo (2017) meneliti analisa pengiriman Kontingen Garuda dalam UN PKO dari segi diplomasi pertahanan Indonesia dalam rangka peningkatan alutsista Tentara Nasional Indonesia. Penelitian Supardi (2017) membahas mengenai peran Indonesia dalam UN PKO dengan mengambil studi kasus konflik Israel-Hizbullah di Lebanon melalui analisa kebijakan luar negeri pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Penelitian sebelumnya merupakan penelitian yang bersifat deskriptif. Penelitian Syahputri (2018) merupakan penelitian yang bersifat eksplanatif. Penelitian Syahputri membahas mengenai kepentingan keterlibatan Indonesia dalam UN PKO pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang berlangsung pada tahun 2004-2014. Syahputri menganalisis kebijakan luar negeri Presiden SBY yang bernama "*a million friends zero enemy*" atau bersahabat sebanyak-banyaknya dengan negara manapun dan tidak mencari musuh, dengan menggunakan konsep identitas dari konstruktivisme. "*A million friends zero enemy*" ini menjadi dasar peningkatan keterlibatan Indonesia dalam UN PKO pada masa pemerintahan SBY. Penelitian Syahputri menemukan bahwa komitmen Indonesia untuk berpartisipasi dalam UN PKO didorong oleh identitas personal Indonesia sebagai "*a million friends zero enemy*" dan identitas kolektif sebagai negara anggota PBB. Kedua identitas ini adalah jati diri negara Indonesia yang muncul akibat dari pemaknaan SBY. Terjadi kesalahan dalam memahami konsep identitas dalam penelitian Syahputri. "*A million friends zero enemy*" bukan merupakan sebuah identitas, melainkan slogan kebijakan yang dibentuk oleh SBY, dengan contoh bahwa *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers* bukan identitas Indonesia, melainkan sebuah bentuk kebijakan luar negeri. Dan identitas kolektif Indonesia sebagai negara anggota PBB lebih tepat dijelaskan sebagai identitas peran, dimana Indonesia berperan dalam PBB sebagai negara anggota yang melaksanakan mandat PBB.

Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, seperti telah dibahas sebelumnya, Indonesia mengeluarkan kebijakan baru yang bernama *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers*. Kebijakan *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers* ini tentu berbeda

dengan kebijakan sebelumnya yaitu “*a million friends zero enemy*” dilihat dari tujuan dibentuknya kebijakan tersebut. Belum ada yang meneliti mengenai *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers* ini dengan menggunakan pisau analisis konsep identitas peran dalam konstruktivisme. Identitas peran merupakan salah satu tipologi dari konsep identitas dalam konstruktivisme yang digunakan untuk menganalisis kebijakan suatu negara yang bersifat non-materi dengan melihat peran apa yang melekat pada negara tersebut. Pandangan ini berpandangan bahwa kebijakan luar negeri yang diambil suatu negara merupakan sesuatu yang didasari pada identitas tertentu. Penelitian ini diharapkan mampu berkontribusi dengan memberikan penjelasan yang lebih baik mengenai konsep identitas dalam konstruktivisme dari penelitian sebelumnya mengenai keterlibatan Indonesia dalam UN PKO melalui *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers* yang akan dianalisis dengan menggunakan identitas peran dalam konsep identitas dari konstruktivisme.

1.2 Rumusan Masalah

Penelitian ini berangkat dari pertanyaan kunci: “Bagaimana konstruktivisme menjelaskan komitmen Indonesia dalam *UN Peacekeeping Operations* melalui *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers?*”

1.3 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini menggunakan konsep identitas dari konstruktivisme yang bersifat analisis untuk menjawab pertanyaan dalam penelitian ini. Konstruktivisme merupakan paradigma untuk menjelaskan fenomena hubungan internasional. Tidak semua fenomena yang terjadi dapat dianalisa melalui kacamata realis dan liberal jika berbicara mengenai konflik internasional dan kerjasama negara. Konstruktivisme sendiri melihat secara terbuka mengenai konstruksi sosial dari aktor maupun lembaga, yang mana kemudian memunculkan asumsi bahwa bagaimana orang dan negara berpikir dan berperilaku dalam politik dunia yang didasarkan pada pemahaman mereka tentang dunia sekitar mereka. Hal ini dikarenakan, konstruktivisme berfokus pada kesadaran manusia dan peranannya sebagai aktor dalam hubungan internasional (Rugie, 1998). Menurut Schimelfenning (dalam Dunne, *et al.*, 2007) konstruktivisme menekankan bagaimana produk intersubjektivitas dari struktur sosial seperti kultur, institusi, dan interaksi sosial dapat membentuk identitas dan kepentingan. Munculnya fenomena yang terjadi pada aktor akan mempengaruhi tindakannya. Cara pandang suatu fenomena yang terjadi, bagi konstruktivisme merupakan hasil dari konstruksi sosial. Arti dari konstruksi sosial adalah adanya aspek sosial seperti kultur, interaksi, dan pemahaman yang tertanam pada diri aktor atau yang melekat pada aktor lain akan menentukan tindakannya kedepan. Dalam hubungan internasional, konstruktivisme hadir untuk memperbaiki atau memberikan perspektif baru dari sudut pandang sosial terhadap pemikiran yang telah ada sebelumnya. Konstruktivisme berawal dari teori sosial dalam politik internasional, bahwa konstruksi sosial yang dimaksud adalah untuk membantah pandangan realis mengenai pandangannya terhadap dunia yang anarki.

Konstruktivisme melihat dengan cara pandang yang berbeda terhadap struktur anarki internasional.

Menurut konstruktivisme, anarki bukan sebuah kekuatan yang memaksa negara, melainkan anarki tak lebih sebagai hasil dari konstruksi semata (Wendt, 1992). Dalam konstruktivisme, aspek gagasan yang bersifat non materi jauh lebih penting dari aspek material. Karena identitas dan kepentingan berasal dari gagasan yang menjadikannya sebagai kepentingan sebuah negara dalam hubungan internasional (Wendt, 1999). Negara dalam pandangan konstruktivis dilihat sebagai sesuatu yang pada dasarnya didorong oleh norma, dan negara berusaha memastikan hubungan antara perilaku masyarakat dan norma yang berlaku berasal dari identitas yang telah terbentuk (Finnemore, 1996). Menurut Acharya (2001: 232), konstruktivisme dilihat sebagai proses sosial dari kerjasama antar negara yang dapat memberikan efek positif, dan bahkan dapat menciptakan efek perubahan terhadap hubungan antar negara dengan cara menginternalisasi norma-norma negara.

Dalam menjawab rumusan masalah dari penelitian ini, peneliti akan menggunakan konsep identitas. Konsep mengenai identitas pada dasarnya bisa dipahami melalui dua pemaknaan. Pertama, identitas sebagai kategori ‘sosial’, yaitu atribut atau karakteristik yang membedakannya dengan yang lain. Konsepsi ini mengimplikasikan identitas sebagai sesuatu yang terkonstruksi di dalam proses interaksi dengan pihak lain. Jadi, dibutuhkan intersubjektivitas untuk memberi makna ‘siapa aku/kami’ dan siapa ‘kamu,mereka’. Pengaruh dari luar aktor terhadap cara dari aktor memandang dirinya dan pihak lain tidak dapat dimengerti tanpa adanya pemahaman atas konteks sosial yang lebih luas dimana aktor yang bersangkutan berada (Ellemers, *et al.*, 2002, p. 164-165). Kedua, identitas sebagai kategori ‘personal’, yaitu atribut atau karakteristik yang melekat dalam diri aktor yang kemunculannya tanpa perlu melalui proses pembedaan dengan yang lain. Definisi kedua ini mengandaikan identitas sebagai sesuatu yang bersifat *self-awareness* oleh aktor bersangkutan tanpa perlu adanya intersubjektivitas. Identitas personal memandang aktor sebagai pribadi unik yang membedakannya dengan pribadi lain. Menurut kategori ini, aktor melakukan

tindakan atas dasar kehendak dan tujuannya sendiri tanpa melihat posisi atau kedudukannya dalam konteks sosial (Stets dan Burke, 2000, p. 228). Identitas menurut Klotz dan Lynch (2007, p. 65) adalah, ketika adanya ancaman terhadap keamanan membatasi musuh, sehingga menciptakan kategori diri dan lain yang mendefinisikan identitas. Konstruktivis mengeksplorasi proses yang menghubungkan konteks dan tindakan dalam pengembangan rasa diri, maknanya, dan efek rekursif mereka. Konstruktivis berusaha memahami bagaimana identitas menghubungkan individu dengan komunitas mereka, melalui etnis, nasionalisme, ras, jenis kelamin, dan kategori sosial lainnya. Interaksi seperti munculnya atau runtuhnya keamanan masyarakat, dapat meningkatkan atau melemahkan identitas tersebut.

Menurut Katzenstein, (1996, p. 11-12), identitas sebuah negara muncul akibat interaksi timbal balik dengan lingkungan sosial yang berbeda-beda, baik itu secara domestik dan internasional. Identitas nasional sebuah negara sangat penting untuk memahami perilaku politiknya dan berkaitan dengan sejarah negara tersebut. Katzenstein menganggap bahwa identitas adalah aspek krusial dalam perspektif konstruktivisme. Identitas menentukan bagaimana tipe dan bentuk kebijakan luar negeri suatu negara. Masyarakat internasional juga berpengaruh dalam pembentukan identitas negara. Interaksi internasional antar negara membuat sebuah negara dipandang sebagai negara yang aktif di dunia internasional menjadikannya sebagai 'identitas' negara tersebut.

Wendt (1999, p. 224-229) juga mengemukakan konsep mengenai identitas. Kaum konstruktivis menganggap aspek identitas adalah aspek yang sangat penting dalam menjelaskan perilaku negara. Wendt membagi identitas menjadi empat tipologi, yaitu identitas korporat, identitas tipe, identitas peran, dan identitas kolektif. Identitas korporat adalah identitas yang cenderung sulit diubah sehingga menjadi kan negara 'siapa mereka'. Misalnya Indonesia kerap menyebut dirinya sebagai 'negara kepulauan' dan 'negara maritim' dimana letak geografis Indonesia membuatnya dijuluki identitas tersebut. Identitas tipe merujuk pada sistem politik atau pemerintahan apa yang dianut suatu negara. Contoh dari identitas tipe adalah Indonesia adalah

‘negara demokrasi’ karena sistem pemerintahan yang dianut adalah republik dimana cara jalan pemerintahannya sangat demokratis. Ini bisa dilihat dengan suara rakyat memiliki kedudukan tinggi di pemerintahan dengan contoh diadakannya pemilihan umum secara langsung oleh rakyat guna memilih wakil rakyat. Identitas peran dikaitkan dengan posisi atau tanggung jawab suatu negara atas hubungannya dengan negara lain. Dengan contoh posisi dari para negara anggota Gerakan Non Blok (GNB) seperti Indonesia, Malaysia, dan Mesir yang mengharuskan mereka untuk membuat kebijakan yang tidak memihak kepada blok barat dan blok timur pada masa Perang Dingin sesuai dengan tanggung jawab mereka ketika bergabung dalam GNB. Identitas kolektif merupakan kesamaan atribut antar negara yang membuat mereka berperilaku layaknya tim. Negara-negara yang mempunyai identitas yang sama akan cenderung memiliki kepentingan yang sama dan kemungkinan besar akan menghasilkan kebijakan yang sama pula. Sebagai contoh, Jerman, Italia, dan Jepang merupakan ‘negara penjajah’ dimana mereka saling mendukung satu sama lain selama masa Perang Dunia II (Rosyidin, 2018, p. 234-235).

1.4 Argumen Utama

Penelitian ini berargumen bahwa: *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers* sebagai komitmen keterlibatan Indonesia dalam UN PKO didasari oleh salah satu tipologi konsep identitas dari konstruktivisme yang melekat pada Indonesia, yaitu identitas peran sebagaimana disebutkan pada bagian kerangka pemikiran, dimana identitas peran Indonesia adalah sebagai negara yang memiliki peran untuk menciptakan dan menjaga perdamaian dunia atau disebut dengan *peacemaker*, sesuai dengan tujuan negara Indonesia pada pembukaan UUD 1945 alenia ke-empat.

1.5 Metodologi Penelitian

1.5.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif dengan menjelaskan dan memahami studi kasus *Roadmap Vision 4,000 Peacekeepers* menggunakan perspektif konstruktivisme identitas peran.

1.5.2 Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah eksplanatif yang menjelaskan hubungan sebab-akibat studi kasus dari *Roadmap Vision 4,000 Peacekeepers* dilihat dari perspektif konstruktivisme identitas peran.

1.5.3 Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, peneliti akan mengumpulkan data menggunakan metode studi literatur dan wawancara dengan pihak yang berkaitan dengan topik penelitian. Peneliti akan menggunakan metode studi pustaka terhadap literatur-literatur yang mendukung dan berkaitan dengan kebijakan *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers*. Adapun literatur yang dimaksud adalah dalam bentuk buku, jurnal, surat kabar, skripsi, dan artikel yang berasal dari media daring. Sedangkan teknik wawancara digunakan untuk mengumpulkan data berupa opini atau jawaban dari pertanyaan yang diajukan peneliti kepada pihak yang terkait dalam topik penelitian ini. Wawancara dilakukan dengan mengirimkan e-mail dengan isi pertanyaan yang relevan atau jika memungkinkan melakukan wawancara langsung dengan pihak terkait. Wawancara akan dilakukan dengan pihak praktisi atau pejabat instansi pemerintah terkait yang berhubungan dengan *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers*.

1.5.4 Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan metode kongruen sebagai metode untuk menganalisis data. Esensi dari metode kongruen adalah, peneliti memilih suatu teori tertentu dan digunakan untuk menjelaskan dan memprediksi *outcome* dari kasus tertentu. Teori berperan sebagai penghubung dari variabel yang ada yaitu, variabel dependen dan variabel independen; bisa bersifat deduktif atau berbentuk sebuah generalisasi yang bersifat empiris. Metode kongruen bertujuan mencari konsistensi antara kasus dengan prediksi yang didasari teori tertentu (Bennett, 2005: 126). Variabel dependen dari penelitian ini adalah *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers*. Sedangkan variabel independen penelitian ini adalah identitas negara Indonesia. Data-data yang berkaitan dan mendukung *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers* dicocokkan dengan variabel dari konsep identitas yang mengarah terhadap pertanyaan kunci penelitian ini sehingga dapat menjawab rumusan masalah penelitian ini.

1.6 Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan dibagi menjadi empat Bab. Bab satu merupakan kerangka dasar dalam penelitian ini. Bab satu berisi latar belakang mengenai kebijakan *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers*, rumusan masalah yang menjadi pertanyaan kunci penelitian ini, kerangka teori yang akan digunakan untuk menganalisa dalam penelitian ini, dan metode penelitian yang digunakan untuk melakukan penelitian ini. Bab dua berisi deskripsi umum dan penjabaran mengenai kebijakan *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers* oleh pemerintah Indonesia serta sejarah pengiriman Kontingen Garuda pada setiap masa kepemimpinan Presiden Indonesia. Pada Bab ini penjelasan mengenai kebijakan *Roadmap Vision 4.000 Peacekeepers* akan dijelaskan secara komprehensif. Bab tiga berisi analisa dari apa yang sudah deskripsi umum serta penjabaran pada bab sebelumnya. Penulis akan menganalisis berdasarkan bukti yang bersifat empiris dan menggunakan argumen yang mendukung bukti-bukti tersebut menggunakan konsep identitas dari konstruktifisme untuk menemukan jawaban sesuai pertanyaan kunci

penelitian. Dan pada Bab empat merupakan kesimpulan dan saran-saran penelitian lebih lanjut. Bab ini akan mengemukakan temuan penelitian yang merupakan jawaban dari pertanyaan kunci dalam penelitian ini. Bab ini akan mengevaluasi secara keseluruhan kekurangan penelitian ini sebagai saran bagi penelitian selanjutnya.