

DIPLOMASI INDONESIA DALAM MISI PEMELIHARAAN PERDAMAIAN PBB

INDONESIAN DIPLOMACY IN THE UNITED NATIONS PEACEKEEPING MISSIONS

Leonard F. Hutabarat, Ph.D¹

Kementerian Luar Negeri
(Lfhutabarat@gmail.com)

Abstrak - Semakin pentingnya PBB dan diplomasi multilateral bagi Indonesia, Indonesia harus mengoptimalkan potensi perannya dalam mendorong partisipasinya pada operasi pemeliharaan perdamaian PBB sebagai suatu instrumen kebijakan luar negeri bebas dan aktif. Indonesia telah meningkatkan peran dan inisiatifnya dalam operasi Pasukan Pemeliharaan Perdamaian PBB pada era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014) sebagai implementasi dari kebijakan luar negeri Indonesia yang kreatif dan dinamis. Tulisan ini juga akan membahas tantangan dan peluang dalam memperkuat partisipasi Indonesia pada operasi Pasukan Penjaga Perdamaian PBB. Pemerintah Indonesia perlu menyusun suatu kebijakan nasional yang mempromosikan kepentingan nasional Indonesia dalam misi pemeliharaan perdamaian PBB. Menjadi sepuluh besar negara kontributor pasukan pada operasi pemeliharaan perdamaian PBB akan menjadi suatu perjalanan yang bersejarah bagi Indonesia pada dekade-dekade berikutnya. Penyusunan suatu Buku Putih Partisipasi pada Misi Pemeliharaan Perdamaian Internasional akan menjadi langkah penting yang pertama.

Kata Kunci : Perserikatan Bangsa-Bangsa, pemeliharaan perdamaian, kebijakan luar negeri

Abstract - An increasingly important UN and multilateral diplomacy for Indonesia, Indonesia should optimize its potential role to enhance its participation in the UN Peace Keeping Operation (PKO) as an instrument of independent and active foreign policy. Indonesia has increased its roles and initiatives in the UN peacekeeping forces operations in the era of President Susilo Bambang Yudhoyono's administration (2004-2014) as an implementation of the Indonesian creative and dynamic foreign policy. This paper will also discuss the challenges and opportunities in enhancing Indonesian participation in the UN PKO. Indonesian Government needs to establish a national policy that promotes Indonesian national interests in UN peacekeeping mission. To be among top ten troops contributing country in the UN peacekeeping operation will be a historical journey for Indonesia in the next decades. Establishing a particular White Paper on Participation in International Peacekeeping Mission will be the first important step.

Keywords : United Nations, peacekeeping, foreign policy

¹ Leonard F. Hutabarat, Ph.D., Plt. Kepala Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Kawasan Amerika dan Eropa, BPPK, Kementerian Luar Negeri, dan juga mantan anggota Kontingen Garuda / Konga XXIII-A/UNIFIL dan Indonesian UN Peacekeeper / Blue Helmet yang bertugas di United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) tahun 2006-2007, serta Veteran Perdamaian (NPV. 08.026.583).

Pendahuluan

Sejarah *United Nations (UN) peacekeeping* diawali dengan pidato bersejarah Lester B. Pearson, mantan Menteri Luar Negeri dan Perdana Menteri Kanada (1963-1968), di depan Majelis Umum (*General Assembly*) PBB tanggal 2 November 1956, yang menyatakan perlunya dibentuk “*a truly international peace and police force*” dalam menjaga kesepakatan gencatan senjata dalam krisis Suez saat itu. Keyakinan Pearson akan perlunya *peacekeeping force* inilah yang membawanya kemudian memperoleh hadiah Nobel Perdamaian tahun 1957. Lima puluh sembilan tahun yang lalu, tentara dikirim ke medan perang dengan bendera baru dan misi yang baru, yaitu misi perdamaian. Misi ini tidak ada preseden sebelumnya dalam sejarah umat manusia. Misi tersebut adalah sebuah upaya untuk menghadapi dan mengalahkan kekerasan dengan toleransi dan perang dengan perdamaian.

Misi pasukan penjaga perdamaian PBB saat ini semakin kompleks dan multidimensi dari masa lalu. Tugas dan tanggung jawabnya semakin meningkat. Namun, tugas penting untuk membangun kepercayaan melalui operasi pemeliharaan perdamaian PBB yang bersifat tradisional, meliputi pengawasan pelaksanaan gencatan senjata dan kawasan penyangga (*buffer zone*) maupun kawasan demiliterisasi (*demilitarized zones*), dalam 16 (enam belas) operasi *peacekeeping*,² termasuk di kawasan yang paling berbahaya di dunia, seperti Sudan, Lebanon, Kongo, dan Haiti. Pasukan penjaga perdamaian juga terlibat dalam kebijakan dan pelatihan, pembersihan ranjau, bertugas sebagai hakim dan penuntut umum, mengatur administrasi kesehatan dan pendidikan serta menjamin pelaksanaan hak asasi manusia dan kesetaraan gender. Untuk mendukung perkembangan dan kompleksitas operasi pemeliharaan perdamaian, *UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO)* dibentuk tahun 1992, dengan misi membantu negara anggota dan Sekretaris Jenderal PBB dalam upaya menjaga perdamaian dan keamanan internasional.

Dengan demikian, *peacekeeping* telah menjadi instrumen utama dari PBB untuk menjaga tatanan dan perdamaian dunia. Namun, sedikit perhatian diberikan guna melakukan evaluasi mengapa negara memilih untuk berpartisipasi dan memberikan

² Sejarah dan perkembangan penggelaran berbagai misi pemeliharaan perdamaian PBB dapat juga diakses dari situs PBB pada <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>.

kontribusi pasukan bagi UNPKO. PBB dalam *Charter* menyatakan semua berkomitmen dalam upaya menjaga dan mempertahankan perdamaian internasional. Pasal 43 UN *Charter* menyatakan bahwa:

*“All Members of the United Nations, in order to contribute to the maintenance of international peace and security, undertake to make available to the Security Council, on its call and in accordance with a special agreement or agreements, armed forces, assistance, and facilities, including rights of passage, necessary for the purpose of maintaining international peace and security”.*³

Meskipun demikian, kebanyakan negara anggota PBB tidak memenuhi kewajiban mereka, sementara sejumlah kecil negara telah berpartisipasi diluar batas kewajibannya. Beberapa negara memberikan kontribusi finansial untuk mendukung UNPKO, sementara negara lainnya menyediakan pasukan. Walaupun kedua bentuk partisipasi (finansial dan militer) sama pentingnya bagi berfungsi dan suksesnya misi *peacekeeping*, beban utama untuk melaksanakan operasi tersebut di lapangan ditanggung sejumlah kecil negara kontributor pasukan penjaga perdamaian PBB. Bahkan diantara negara yang memberikan kontribusi pasukan, komitmen mereka berbeda dan bervariasi. Beberapa sangat berkomitmen, sementara yang lainnya hanya menggelar sejumlah pengamat militer PBB (*UN military observers*), sedangkan mayoritas negara “*abstain*” sepenuhnya dari komitmen tersebut. Beberapa negara berkomitmen ribuan pasukan, sementara negara lainnya lebih memilih untuk “*free-ride*” dan menikmati “*peace without paying the cost*”. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengapa beberapa negara berkeinginan menjadi “*regular troop-lending countries (TLC’s)/police-contributing countries (PCC’s)*”, sementara negara lainnya tetap enggan memberikan kontribusinya terhadap misi *peacekeeping* yang dilaksanakan oleh PBB.

Misi pasukan penjaga perdamaian PBB telah memfasilitasi pemilu di Haiti, Burundi, dan Afghanistan. Keterlibatan PBB di Liberia telah menimbulkan hasil yang dramatis dengan terpilihnya presiden wanita pertama dari benua Afrika dan ditangkapnya mantan

³ Komitmen negara anggota PBB dalam upaya pemeliharaan perdamaian dunia dapat dilihat pada *Charter of the United Nations*, Bab VII, Pasal 43, Ayat 1. Dapat diakses dalam <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>. Lihat juga Christine D. Gray, “The UN and the Use of Force”, dalam *International Law and the Use of Force, Third Edition*, (New York: Oxford University Press, Inc., 2008).

Presiden Liberia Charles Taylor atas tuduhan kejahatan perang di Sierra Leone. Demikian juga misi PBB di Timor-Leste, Sudan, Sierra Leone, dan Democratic Republic of Congo, yang membawa stabilitas di kawasan itu. PBB juga mengambil upaya serius meningkatkan partisipasi wanita dalam pasukan PBB, termasuk penggelaran pertama kali tahun 2007 kontingen wanita dari Polisi India – lebih dari 100 personil wanita ditugaskan di Liberia. Namun cerita sukses tersebut juga harus dibayar mahal dengan banyaknya Korps Baret Biru PBB ini yang meninggal dalam menghadapi situasi medan tugas yang sulit dan berbahaya. Sejak digelar pasukan penjaga perdamaian PBB ini telah tercatat 3.423 personil gugur (1948-2015) dalam menjalankan tugasnya sebagai UN *peacekeepers* lebih setengah abad ini.⁴ Sejak tahun 2001, bagi personil militer, polisi dan sipil yang gugur dalam operasi perdamaian PBB tersebut dianugerahi *Dag Hammarskjold Medal* dalam upacara di Markas PBB New York. Medali yang diberikan sejak Sekjen PBB Kofi Annan ini terbuat dari kristal kaca yang merupakan simbol dari kekuatan, kemurnian dan kelemahan dari mereka yang gugur, yang diserahkan kepada wakil negara yang warganya meninggal untuk perdamaian untuk diberikan kepada ahli warisnya.

Tugas sebagai UN *peacekeepers* bukanlah tanpa resiko. Pengorbanan mereka tidaklah sia-sia dan telah menjadikan dunia ini lebih aman. Menurut UN *Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations* Hervé Ladsous pada saat Peringatan UN *Peacekeeper Day* tanggal 29 Mei 2013, UN *peacekeeping* berlanjut dalam evolusi dan masih menjadi upaya yang relevan dalam mengatasi konflik modern.⁵ Ladsous juga menyatakan bahwa : “*Despite the threats, old and new, UN peacekeepers continue to do what they do best : go where others cannot or will not go to help people and communities in conflict*”.⁶

Misi PBB adalah menciptakan dunia yang lebih aman dan adil. Bagi banyak pihak kadangkala ini hanya merupakan sebuah nilai mulia yang diharapkan dalam kehidupan sehari-hari, namun bagi negara-negara yang terkoyak oleh ganasnya perang, perdamaian adalah sebuah kebutuhan yang *urgent*. UN *Peacekeepers* membantu negara-negara yang mengalami konflik guna menciptakan kondisi-kondisi bagi terwujudnya perdamaian. UN

⁴ Statistik dapat dilihat pada situs United Nations Department of Peace Keeping Operation. Dapat diakses pada <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>.

⁵ Pernyataan disampaikan oleh UN *Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations*, Hervé Ladsous, pada saat Peringatan UN *Peacekeeper Day* tanggal 29 Mei 2013.

⁶ *Ibid.*

Peacekeepers adalah tentara, polisi dan personil sipil dari banyak negara di dunia untuk membantu memonitor proses perdamaian dan membantu pihak yang berkonflik melaksanakan kesepakatan damai yang dicapai. Dalam hampir lebih dari enam dekade, UN *Peacekeepers* telah terlibat dalam 172 penyelesaian konflik secara damai.

Periode pasca perang dingin ditandai dengan peningkatan yang sangat besar dalam jumlah misi perdamaian PBB. Selama perang dingin terdapat tidak lebih dari 5 (lima) misi UN PKO. Berdasarkan statistik PBB, saat ini terdapat 16 (enam belas) misi UNPKO digelar di 4 (empat) benua di seluruh dunia. Jumlah penjaga perdamaian “*blue helmets*” meningkat drastis dari 30 personil tahun 1947 hingga hampir 106.536 *uniformed personnel* tahun 2015 yang bertugas sebagai pasukan, polisi sipil, dan pengamat militer dari 125 negara.⁷ Mantan Sekjen PBB Kofi Annan menyatakan bahwa misi penjaga perdamaian PBB masih sangat vital. Meskipun penggelaran pasukan penjaga perdamaian itu sendiri tidak dapat mengakhiri perang, namun dapat mencegah terjadinya kembali konflik, memberikan waktu dan ruang untuk resolusi konflik. Dengan kata lain, memberikan kesempatan bagi terwujudnya perdamaian.

UN *Peacekeeping* : Definisi dan Prinsip

Peacekeeping adalah suatu teknik yang dikembangkan oleh PBB untuk membantu mengawasi dan menyelesaikan konflik bersenjata. *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO) adalah operasi *peacekeeping* PBB yang pertama. Operasi tersebut terdiri atas pengamat militer tidak bersenjata (*unarmed military observers*) yang dikirim ke Palestina pada bulan Juni 1948 untuk mengawasi kesepakatan yang dilakukan oleh Count Bernadotte dalam perang pertama antara Israel dan Arab. Langkah maju utama dilakukan saat pasukan bersenjata PBB – *the United Nations Emergency Force* (UNEF) yang pertama – ditugaskan di Mesir akibat serangan Anglo - French - Israeli terhadap negara tersebut bulan Oktober 1956.⁸

Peacekeeping dapat disimpulkan dalam 5 (lima) prinsip. *Pertama, peacekeeping operation* adalah operasi PBB. PBB yang menyebabkan *peacekeeping operation* dapat

⁷ Lihat <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>.

⁸ Lihat Marack Goulding. “The Evolution of United Nations Peacekeeping”, dalam *International Affairs*, Vol. 69, No. 3, 1993, hlm. 451-464.

diterima negara anggota dimana keberadaan pasukan asing berada di wilayah kawasan negara tersebut. Kedua, *peacekeeping operation* selama ini dapat dilakukan dengan adanya “*consent of the parties to the conflict in question*”. Selain itu, misi dapat berhasil dengan tetap berlanjutnya “*consent*” dan kerjasama di antara kelompok-kelompok yang bertikai. Ketiga, *peacekeepers* harus bersikap “*impartial*” diantara kelompok yang ada. Keberadaan Pasukan PBB tidak berupaya memaksakan kepentingan satu kelompok menghadapi kelompok yang lain. Keempat, prinsip terkait dengan kebutuhan pasukan bagi UN *peacekeeping operation*. Piagam PBB menyatakan bahwa negara anggota terikat dengan DK PBB untuk berkomitmen menyediakan pasukan. Prinsip kelima berkaitan dengan “*use of force*”. Lebih dari setengah *peacekeeping operation* sebelum tahun 1988 terdiri hanya pengamat militer tidak bersenjata. Namun saat bersenjata, prinsipnya adalah *use of force* hanya secara minimum yang diperlukan dan “*fire should be opened only in self-defence*”.⁹ Berdasarkan prinsip tersebut, selama empat dekade pertama UN *peacekeeping*, definisi *peacekeeping* adalah sebagai berikut :

“*Field operations established by the United Nations, with the consent of the parties concerned, to help control and resolve conflicts between them, under United Nations command and control, at the expense collectively of the member states, and with military and other personnel and equipment provided voluntarily by them, acting impartiality between the parties and using force to the minimum extent necessary*”.¹⁰

UN *peacekeeping* membantu negara-negara yang terpecah akibat konflik dan mengupayakan terwujudnya kondisi bagi perdamaian yang berkelanjutan. *Peacekeeping* telah terbukti menjadi salah satu alat yang paling efektif bagi PBB guna membantu *host countries* melalui masa yang sulit dari konflik menuju perdamaian. *Peacekeeping* memiliki kekuatan yang unik, termasuk “*legitimacy, burden sharing, and an ability to deploy and sustain troops and police*” dari seluruh dunia, melakukan integrasi dengan *civilian*

⁹ Lihat *United Nations Peacekeeping Operations : Principles and Guidelines*, Department of Peacekeeping Operations, New York, 2008 ; *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, Department of Peacekeeping Operations, New York, 2003 ; Ramesh Thakur, *The United Nations, Peace and Security : From Collective Security to the Responsibility to Protect*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2006) ; dan Ramesh Thakur and Albrecht Schnabel, eds., *United Nations Peacekeeping Operations : Ad Hoc Missions, Permanent Engagement*, (New York: The United Nations University Press, 2001).

¹⁰ Lihat, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>

peacekeepers hingga “*advance multidimensional mandates*”. UN *peacekeepers* menyediakan keamanan dan dukungan politik dan “*peacebuilding support*” untuk membantu negara melewati transisi dari konflik menuju perdamaian.¹¹

Saat ini operasi *peacekeeping* multidimensi dilaksanakan tidak hanya untuk menjaga keamanan dan perdamaian, tetapi juga untuk memfasilitasi proses politik, melindungi penduduk sipil, membantu perlucutan senjata, demobilisasi dan integrasi kembali *former combatants*, mendukung organisasi pemilu, melindungi dan mempromosikan hak asasi manusia dan membantu pemulihan penegakan hukum. Kesuksesan tidak pernah dijamin, karena UN *peacekeeping* hampir secara definisi menuju lingkungan yang secara fisik dan politis sangat sulit. Namun demikian, UN *peacekeeping* telah menunjukkan catatan keberhasilan selama lebih dari 6 (enam) dekade, termasuk memenangkan *Nobel Peace Prize*.

Partisipasi Indonesia dalam UN *Peacekeeping*

Kehadiran pasukan penjaga perdamaian masih merupakan alat bagi masyarakat internasional untuk mengatasi isu yang sulit dari konflik antar negara ataupun intra-negara. Legitimasi dan sifat universal pasukan PBB ini sangat unik dan diambil dari karakter upaya keamanan kolektif yang diambilnya berdasarkan mandat 193 negara anggota PBB.

Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional dan anggota PBB berkomitmen seperti pada tujuan dan prinsip dalam Piagam PBB, khususnya dalam menjaga keamanan dan perdamaian dunia. Partisipasi Indonesia pada UN *peacekeeping operation* berdasarkan pada Pembukaan UUD 1945, UU Hubungan Luar Negeri No. 37 Tahun 1999, UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, serta *UN Charter*.¹² Sejarah pasukan penjaga perdamaian Indonesia/Pasukan Garuda (Kontingen Garuda/Konga) dimulai dengan pengiriman misi

¹¹ *Ibid.*

¹² Partisipasi Indonesia dalam Misi Pemeliharaan Perdamaian PBB juga dirujuk dalam berbagai Undang-Undang seperti UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, dan UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

pertamanya (Garuda I) pada tahun 1957 ke Mesir (UNEF) di Timur Tengah. Selanjutnya pengiriman Kontingen Garuda setingkat batalyon di Kongo (Garuda II, 1960-1961 dan Garuda III, 1963-1964), Mesir (Garuda VI, 1973-1974 dan Garuda VIII, 1974-1979), Kamboja (Garuda XII, 1992-1994), Bosnia (Garuda XIV, 1995) dan Lebanon (Garuda XXIII/UNIFIL, 2006-2015). Kontingen Garuda lainnya merupakan pengamat militer di berbagai misi PBB di dunia, termasuk Brigjen TNI Susilo Bambang Yudhoyono, mantan Presiden RI, yang menjabat sebagai *Chief Military Observer* pada Konga XIV di Bosnia (UNTAES, 1995-1996).¹³

Kontingen Garuda yang bertugas di bawah bendera PBB, yang dikenal dengan sebutan “*Blue Helmet/Blue Beret*” di seluruh dunia, sekaligus menandai 59 tahun kontribusi Indonesia dalam UN *peacekeeping* sejak tahun 1957. Partisipasi Indonesia dalam misi-misi UN PKO sejak awal telah memperoleh pujian tinggi dari banyak negara atas profesionalisme dan kontribusinya bagi misi-misi PBB. Misi-misi pasukan penjaga perdamaian PBB saat ini menjadi salah satu instrumen utama dari kebijakan luar negeri bebas dan aktif Indonesia.

Tidak juga terlupakan dalam sejarah Pasukan Garuda Indonesia, akan gugurnya Kolonel Gunawan SP dalam penugasan Konga IV di Vietnam (1973) dan Mayor GA Manullang dalam Konga III di Kongo (1964). Mereka gugur sebagai UN *peacekeepers* dengan keyakinan bahwa dharma bakti mereka dapat membuat perbedaan antara perang dan damai, kemiskinan dan keamanan, represi dan kebebasan. Mereka menunjukkan dalam tugasnya bahwa konflik manusia dapat dicegah, kemiskinan dapat dikalahkan dan janji perdamaian dan toleransi dapat terwujud di antara bangsa-bangsa.

Dalam forum organisasi veteran internasional, khususnya pada pertemuan *World Veteran Federation (WVF)* selalu diimbau agar Pemerintah Republik Indonesia dapat mengklasifikasikan mantan pasukan yang bergabung dalam penugasan perdamaian internasional di bawah mandat Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk diberikan Tanda Kehormatan Veteran Republik Indonesia. Berkaitan dengan desakan WVF tersebut, Negara Indonesia perlu memberikan Tanda Kehormatan Veteran Republik Indonesia kepada mantan pasukan yang bergabung dalam penugasan perdamaian internasional di

¹³ Lihat Leonard F. Hutabarat, H. Abdul Mun'im Ritonga, M. Zaim A. Nasution (Tim Deplu), *Tinjauan mengenai Perkembangan Konflik Lebanon - Israel dan Peranan Indonesia dalam Pasukan Perdamaian PBB (UNIFIL)*, (Jakarta: PT. Saba Widya Persada, 2007), dan Leonard Hutabarat, “Indonesia dan Pasukan Penjaga Perdamaian PBB”, *Kompas*, 15 September 2008.

bawah mandat Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai Veteran Perdamaian Republik Indonesia.

Atas jasa dan pengorbanan warga negara Indonesia yang telah berjuang, membela, dan mempertahankan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan/atau ikut melaksanakan perdamaian dunia, negara perlu memberikan penghargaan dan penghormatan berupa Tanda Kehormatan Veteran Republik Indonesia. Mengingat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1967 tentang Veteran Republik Indonesia belum sepenuhnya mencerminkan pemberian penghargaan secara tepat terhadap jasa dan pengorbanan Veteran Republik Indonesia dalam memperjuangkan, membela, dan mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan/atau dalam melaksanakan perdamaian dunia sehingga perlu diganti.

Hal ini juga menyebabkan Pemerintah dan DPR telah mensahkan Undang-Undang No. 15 Tahun 2012 tentang Veteran Republik Indonesia. Berdasarkan Pasal 6, Tanda Kehormatan Veteran Republik Indonesia dapat diberikan kepada Warga Negara yang bergabung dalam kesatuan bersenjata resmi yang diakui oleh pemerintah yang berperan secara aktif dalam suatu peperangan menghadapi negara lain dan/atau gugur dalam pertempuran untuk membela dan mempertahankan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, atau Warga Negara yang berperan secara aktif dalam pasukan internasional di bawah mandat Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk melaksanakan misi perdamaian dunia.¹⁴

Dengan demikian, warga negara Indonesia yang berperan secara aktif dalam pasukan internasional di bawah mandat Perserikatan Bangsa-Bangsa yang gugur dalam rangka melaksanakan misi perdamaian dunia, yang telah ditetapkan sebagai penerima Tanda Kehormatan Veteran Republik Indonesia, diberikan Veteran Anumerta Perdamaian Republik Indonesia. Hal ini merupakan salah satu bentuk apresiasi negara terhadap para *peacekeepers* Indonesia. Selain itu kebijakan tersebut juga sejalan dengan Pembukaan UUD 1945 khususnya alinea ke-4, yaitu "... ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial".

¹⁴ Lihat Undang-Undang No. 15 Tahun 2012 tentang Veteran Republik Indonesia.

Peningkatan kontribusi Indonesia pada UN PKO tidak hanya dalam hal jumlah personil, namun juga dalam “*performance unit*”. Indonesia telah mengirimkan kapal lautnya, yaitu KRI Diponegoro sejak 2009 untuk bergabung dengan *Maritime Task Force (MTF) of the UNIFIL* di Lebanon. Beberapa posisi *high ranking officials* di UNIFIL juga telah dipercayakan kepada Indonesia, yaitu *Chief of Staff of the Maritime Task Force (MTF)* dan *Deputy Commander Sector East* di UNIFIL. Selain itu, Indonesia juga berpartisipasi dalam UN PKO di kawasan Amerika, yaitu pada *UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)*, yang menunjukkan peran aktif Indonesia dalam kebijakan luar negerinya. Sebelumnya, Asia, Afrika, dan Eropa, telah menjadi area penggelaran tradisional dari Kontingen Garuda. Saat ini, kontribusi personil militer dan polisi Indonesia pada MINUSTAH, telah menjadikan dunia sebagai area penggelaran Kontingen Garuda.

Dalam menindaklanjuti meningkatnya permintaan PBB terhadap keterlibatan Indonesia pada UN PKO, Panglima TNI pada tanggal 29 Januari 2007, telah membentuk Pusat Misi Pemeliharaan Perdamaian (PMPP) yang bertugas melakukan persiapan dan pelatihan bagi personil TNI yang akan bertugas sebagai pengamat militer, Kontingen Garuda dan UN *Peacekeeping Operation* di luar negeri sesuai dengan standar PBB dan tugas-tugas UN PKO lainnya. Tanggapan Indonesia ini juga sejalan dengan pernyataan Presiden Yudhoyono menjelang HUT Kemerdekaan RI tanggal 14 Agustus 2009, yaitu : “Dengan berakhirnya konflik dan operasi militer di berbagai tempat di Indonesia, maka menjaga perdamaian internasional juga merupakan suatu wadah pelatihan bagi TNI guna memperkuat profesionalismenyasesuai dengan tingkat standar internasional”.¹⁵

Pembentukan Tim Koordinasi Misi Pemeliharaan Perdamaian (TKMPP) tanggal 15 Desember 2011, juga menunjukkan visi Indonesia untuk mengembangkan peran dan partisipasinya secara signifikan pada *peacekeeping operation* khususnya dalam memperkuat peran 3 (tiga) komponen PKO, yaitu kekuatan militer, polisi, dan sipil. Untuk peran militer, *leading sector* untuk pengembangannya adalah Mabes TNI dengan PMPP, dan komponen polisi dilaksanakan oleh Mabes Polri. Sementara untuk keterlibatan *civilian experts* – saat ini sedang disiapkan oleh Kementerian Luar Negeri – dimana hal ini sejalan

¹⁵ Pernyataan Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono menjelang HUT Kemerdekaan RI, 14 Agustus 2009.

dengan misi-misi PBB, dengan *peacekeeping operation* yang bersifat multidimensi dan *rapid deployment standard and on-call civilian experts* menjadi lebih signifikan.¹⁶

Tanggal 19 Desember 2011, Presiden Yudhoyono secara resmi mengumumkan pembukaan fasilitas *peacekeeping* sebagai bagian dari *Indonesian Peace and Security Center (IPSC)*, sebuah institusi pelatihan militer, di Sentul, Bogor. Presiden Yudhoyono juga menegaskan mandat konstitusi dan upaya menjaga perdamaian dan keamanan internasional. Kedua faktor tersebut yang menunjukkan relevansi dan pentingnya kontribusi Indonesia pada *peacekeeping operation*, khususnya di bawah bendera PBB. Penyiapan personil militer yang akan bertugas untuk PKO juga merupakan upaya Pemerintah RI mengatasi tantangan yang dihadapi UN PKO pada umumnya guna mewujudkan pembangunan kapasitas yang berdampak terhadap implementasi PKO pada masa depan. Pada 20 Maret 2012, Sekjen PBB Ban Ki Moon berkunjung ke IPSC didampingi *UN Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations*, Hervé Ladsous. Ban Ki Moon menekankan apresiasinya terhadap pembentukan IPSC dan kontribusi Indonesia dalam berbagai *peacekeeping operation* dan mengharapkan lebih banyak partisipasi personil Indonesia dan peralatannya.¹⁷

UN Peacekeeping sebagai Instrumen Kebijakan Luar Negeri

Laura Neack mengidentifikasi dua perspektif yang berbeda yang menjelaskan mengapa negara berpartisipasi dalam UN *peacekeeping*. Pada satu sisi, perspektif “idealist” berasumsi bahwa “*states will participate in UN peacekeeping out of an obligation to protect international peace and preserve international norms and values*”. Pencapaian norma dan nilai tersebut akan menyebabkan negara berpartisipasi dalam *peacekeeping*. Di sisi yang lain, penjelasan “realist” menyatakan bahwa “*states do whatever they can, given their power resources, to protect and preserve their national interests*”.¹⁸ Berdasarkan penjelasan ini, partisipasi dalam *peacekeeping* dipahami utamanya sebagai suatu instrumen untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Lebih lanjut, Catherine Gegout juga

¹⁶ Lihat Peraturan Presiden No. 85 Tahun 2011 tentang Tim Koordinasi Misi Pemeliharaan Perdamaian (TKMPP).

¹⁷ Pernyataan Sekjen PBB Ban Ki Moon saat melakukan kunjungan ke IPSC, Sentul, Bogor, 20 Maret 2012.

¹⁸ Laura Neack. “UN Peace-keeping : In the Interest of Community or Self?”, dalam *Journal of Peace Research*, Vol. 32, No. 2, 1995.

menegaskan bahwa dalam perspektif realis, “*national interests are not only defined in terms of “hard” military-security issues, but also in terms of economic interests and even states’ prestige. Hence, realists simply “expect government-defined national interest to take precedence over altruistic humanitarianism”*”.¹⁹

Sejumlah analisa mendasarkan diri pada interpretasi realis untuk menjelaskan keterlibatan negara seperti India, RRT dan negara-negara Eropa dalam operasi perdamaian. Perbedaan tujuan kebijakan luar negeri biasanya juga berhubungan dengan partisipasinya. Dalam perspektif militer, tujuan-tujuan tersebut sering diasosiasikan antara lain dengan “*guaranteeing states’s own security, testing operational aspects of military doctrines and strategies, forming and instructing national contingents, and guaranteeing their state of preparedness at comparatively low cost*”.²⁰ Sementara dengan perspektif politis, keterlibatan dalam *peace operations* biasanya berkaitan dengan “*increasing states’ international profile, acquiring prestige, interests in their perspective areas of influence or interest, creating or strengthening a status of leadership, fostering opportunities for integration in to the international community, and creating opportunities for regional / international cooperation - including military aspects*”.²¹

Apakah eksplisit atau tidak, kebijakan luar negeri Indonesia juga mengadopsi perspektif realis untuk menjelaskan partisipasi Indonesia pada UN *peacekeeping*. Pemerintah Indonesia mengadopsi partisipasi dalam *peace operations* sebagai bagian dari strategi integrasi kepada sistem internasional. Semua situasi dimana partisipasi militer Indonesia dalam UN *peacekeeping* disebutkan terjadi dalam konteks “*the effectiveness of the use of military expression as an instrument of Indonesian foreign policy*”. Dengan

¹⁹ Catherine Gegout, “The West, Realism and Intervention in the Democratic Republic of Congo (1996-2006)”, *International Peacekeeping*, Vol. 16, No. 2, 2009.

²⁰ W.J.M. van Genugten, C. Homan, N.J. Schrijver, P.J.I.M de Waart, “Peace-Keeping and Peace-Enforcing Operations”, dalam *The United Nations of the Future Globalization with A Human Face*, (Amsterdam : KIT Publishers, 2006).

²¹ Lihat Bates Gill & Chin-Hao Huang, “China’s Expanding Role in Peacekeeping : Prospects and Policy Implication”, *SIPRI Policy Paper*, Vol. 25, 2009; David S. Sorenson & Pia Christina Wood, eds., *The Politics of Peacekeeping in the Post-Cold War Era*, (London : Frank Cass 2005); Krishnasamy Kabilan, “Recognition for Third World Peacekeepers : India and Pakistan”, *International Peacekeeping*, Vol. 8, No. 4, 2001 ; Alan Bullion, “India and UN Peacekeeping Operations”, *International Peacekeeping*, Vol. 4, No. 1, 1997; dan Catherine Gegout, “The West, Realism and Intervention in the Democratic Republic of Congo (1996-2006)”, *International Peacekeeping*, Vol. 16, No. 2, 2009.

demikian hal ini merefleksikan interpretasi realis bahwa “*peacekeeping operations should be regarded as an operational category of great utility for Indonesian foreign policy*”.²²

Partisipasi Indonesia dalam banyak misi UN *peacekeeping* juga didukung perspektif realis yang sama bahwa hal itu akan diasosiasikan dengan “*the quest for a non permanent seat at the UN Security Council / UNSC (2019-2020)*”. Pandangan lainnya adalah penggunaan *peacekeeping* dengan kekuatan militer bagi kebijakan luar negeri Indonesia, dimana partisipasi dalam operasi perdamaian tersebut akan meningkatkan “*international bargaining power of Indonesia*”, yang memberikan kontribusi meningkatnya “*soft power*” dan dapat digunakan sebagai dasar untuk meningkatkan sumber daya yang diperuntukkan pada sektor pertahanan.

Pandangan umum adalah partisipasi Indonesia dalam UN *peacekeeping* dapat digunakan untuk memajukan tujuan khusus sesuai dengan kepentingan nasional. Namun demikian, analisa yang lebih kritis terhadap partisipasi Indonesia yang aktual dalam UN *peacekeeping operations* menunjukkan bahwa perilaku Indonesia menunjukkan sejumlah *inconsistency* dalam perjalanan waktu yang ada. Hal ini terjadi karena dampak tidak adanya “*a clear definition of both the parameters and the expected goals*” dari partisipasi dimaksud dan berakibat kepada upaya Indonesia untuk sebuah profil yang lebih aktif dalam masalah-masalah keamanan dan perdamaian internasional. *Peacekeeping operation* telah menjadi instrumen penting dari kebijakan luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif.

Visi 4.000 “Peacekeepers” Indonesia

Kehadiran pasukan penjaga perdamaian PBB telah memiliki pengalaman hampir lebih dari enam dekade dan masih merupakan alat bagi masyarakat internasional untuk mengatasi isu yang sulit dari konflik antar negara ataupun intra-negara. Sampai dengan akhir 2015, kontributor terbesar pasukan penjaga perdamaian PBB adalah Bangladesh (8.825), Ethiopia (8.307), dan India (7.807), yang mencakup lebih 23% dari *Blue Berets* PBB yang

²² Lihat Leonard Hutabarat, “Indonesia dan Pasukan Penjaga Perdamaian PBB”, *Kompas*, 15 September 2008; “Indonesia to Send 4,000 Troops, Helicopters to UN Peacekeeping Missions”, *Jakarta Globe*, 20 Maret 2012; Bagus B.T. Saragih, “RI Ready to deploy peace troops to Syria”, *The Jakarta Post*, 11 September 2013; dan Suherdjoko, “RI dispatches peacekeeping mission to Sudan”, *The Jakarta Post*, 27 April 2013.

ada saat ini. Biaya operasi pasukan PBB mencapai lebih dari USD 8,27 milyar per tahun hingga Juni 2016 dan dibiayai kebanyakan oleh Amerika Serikat (28,4%), Jepang (10,8%), dan Perancis (7,2%).²³

Sejak Indonesia mengirimkan Kontingen Garuda XXIII-A/UNIFIL ke Lebanon tahun 2006, Indonesia telah masuk dalam 20 besar negara kontributor Pasukan PBB dengan jumlah 1.069 personil akhir Desember 2007 dari 121 negara kontributor. Indonesia juga telah berhasil menempatkan Mayjen Imam Edy Mulyono, sebagai *Force Commander of the United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO)*. Selain itu, Letjen TNI (Purn) Rais Abin, juga pernah bertugas sebagai Panglima Pasukan Penjaga Perdamaian PBB di Timur Tengah, yaitu Panglima *United Nations Emergency Force (UNEF) II* tahun 1976-1979. Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa menunjuknya sebagai Panglima *UNEF II* tahun 1976 untuk memimpin pasukan gabungan beranggotakan 4.031 personel dari Australia, Austria, Kanada, Finlandia, Ghana, Indonesia, Irlandia, Nepal, Panama, Peru, Polandia, Senegal dan Swedia. Pasukan PBB ini berhasil mengamankan jalan menuju perundingan damai antara Mesir dan Israel yang berperang.

Letnan Jenderal TNI (Purn) Rais Abin turut mengharumkan nama bangsa di panggung politik dunia pada tahun 1978 dengan melaporkan kepada PBB telah dilakukannya persiapan perundingan tingkat tinggi antara para pemimpin Mesir dan Israel. Perdamaian akhirnya terwujud di Amerika Serikat pada 1979. Diawali dengan perundingan perdamaian di Camp David, yang dilanjutkan dengan penandatanganan perjanjian final di Gedung Putih, Washington DC, antara Presiden Mesir Anwar Sadat, dan Perdana Menteri Israel Menachem Begin, disaksikan Presiden AS Jimmy Carter.

Inilah kali pertama seorang Jenderal Indonesia dipercaya memimpin sebuah pasukan internasional, sesuatu yang belum pernah terjadi lagi hingga kini. Sampai saat ini, Letnan Jenderal TNI (Purn) Rais Abin merupakan satu-satunya Jenderal Indonesia yang pernah memimpin pasukan internasional dalam misi perdamaian yang beranggotakan kesatuan militer dari berbagai negara. Memimpin sebuah *multinational peacekeeping mission* adalah saat yang membanggakan bagi Indonesia yang telah terlibat dalam *peacekeeping operation* sejak tahun 1957. Indonesia yang saat ini menduduki peringkat ke-

²³ Lihat <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml>.

12 terbesar dari 125 negara sebagai negara kontributor dengan 2.840 personil pada sepuluh Kontingen Garuda, juga telah menggelar sebanyak 31 personil wanita (2015) Pasukan Penjaga Perdamaian PBB Indonesia sejak tahun 2009.

Saat ini, partisipasi Indonesia dalam UN *peacekeeping operation* telah memasuki babak baru. *Pertama*, untuk pertama kali dalam sejarah *peacekeeping operation*, Indonesia memberikan kontribusi kapal laut sebagai bagian dari UNIFIL *Maritime Task Force* (MTF). *Kedua*, untuk pertama kalinya Indonesia berpartisipasi dalam UN *peace mission* di Amerika, yaitu UN *Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH). Sebelumnya, Asia dan Afrika, Eropa, menjadi area penggelaran tradisional dari Kontingen Garuda. Saat ini, dengan kontribusi militer dan polisi di MINUSTAH, dunia menjadi area penggelaran Kontingen Garuda.

Dengan pembentukan *peacekeeping center* (IPSC), Indonesia juga memiliki peluang untuk mengembangkan kapasitas *peacekeeping operation* yang memenuhi persyaratan dalam *Brahimi reforms of the UN peacekeeping operation*; dan mengembangkan kapasitas penggelaran cepat serta memenuhi visi penggelaran 4.000 *peacekeepers*. Adalah juga penting bagi IPSC untuk juga memasukkan dalam prioritasnya kapasitas untuk memberikan kontribusi *civilian component* bagi sebuah misi *peacekeeping* multidimensi. Komponen sipil tersebut akan meliputi *legal experts, engineers, accountants, development specialists, public administration experts, electoral specialists, medical doctors, education specialists*, dan profesional yang relevan lainnya. Dengan demikian IPSC dapat membantu memperbesar kontribusi Indonesia pada UN *peacekeeping* dan misi lainnya pada masa yang akan datang.

Peacekeeping operation akan berlanjut menjadi instrumen yang penting bagi kebijakan luar negeri bebas dan aktif Indonesia. Indonesia aktif memberikan kontribusi pengembangan konsep strategis penggelaran UN *peacekeeping mission*. Indonesia senantiasa mendorong peningkatan peran sipil (*White Helmets*) guna mendukung program pembangunan dan rehabilitasi di kawasan pasca konflik. Indonesia akan berupaya menjadi *hub of a network of peacekeeping centers* di kawasan. Indonesia menggelar *peacekeepers* dalam misi PBB untuk memenuhi komitmennya menjaga perdamaian dunia. Komitmen Indonesia dalam pembentukan *International Peace and Security Center* (IPSC) di Sentul, hingga pengiriman kapal laut dan transportasi helikopter

UNIFIL di Lebanon dan Darfur di Sudan, merupakan beberapa upaya optimalisasi peran Indonesia dalam UN *peacekeeping*. Indonesia tetap berkomitmen melanjutkan upayanya meningkatkan kontribusi dan menuju *Vision 4.000 Peacekeepers* Indonesia sampai tahun 2019 untuk menjadi *the top ten largest contributor countries of the UN troops*.²⁴

Tantangan dan Peluang dalam UN *Peacekeeping*

Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008 masih merupakan kerangka pedoman kebijakan bagi Kementerian Pertahanan dalam kebijakan pertahanan Indonesia, dimana terdapat salah satu kepentingan strategis pertahanan, termasuk stabilitas regional dan perdamaian dunia. Kerjasama pertahanan juga memasukkan tugas TNI dalam *peacekeeping operation*. Struktur Buku Putih Pertahanan merujuk pada konsitusi dan UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI dan UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Buku Putih Pertahanan dalam Bab VI menyebutkan berkaitan dengan pengembangan pertahanan negara, TNI akan memenuhi tanggung jawabnya untuk berpartisipasi dalam misi *international peacekeeping*. Selain itu, TNI juga membentuk *Peacekeeping Center* (PMPP) dalam struktur Markas Besar (Mabes) TNI.

Buku Putih Pertahanan lebih lanjut menyatakan kendala anggaran berkenaan dengan *Minimum Essential Force* (MEF) dan ketersediaan anggaran pertahanan di bawah 1% GDP dalam 10 tahun terakhir. Hal ini tidak hanya menjadi tantangan kritis bagi postur pertahanan Indonesia, namun juga tugas TNI dalam misi *peacekeeping*. Ini berdampak bahwa anggaran pertahanan secara umum juga akan berkaitan dengan misi-misi *peacekeeping*. Sebagai bagian dari kepentingan nasional, partisipasi pada misi *peacekeeping* memerlukan kesiapan pada sektor pertahanan juga pada dekade yang akan datang.

Prinsip tanggung jawab bersama dari berbagai kementerian untuk menyusun suatu *White Paper on Participation in International Peacekeeping Mission* secara khusus sangat diperlukan, ditengah tiadanya panduan kebijakan khusus bagaimana memilih misi-misi tertentu. Tujuannya adalah untuk menetapkan mandat yang jelas yang berkenaan

²⁴ Pernyataan Pers Tahun 2015, Menteri Luar Negeri RI Retno L. P. Marsudi, Januari 2015.

dengan banyaknya permintaan yang diterima Indonesia untuk berpartisipasi dalam misi *peacekeeping*.

White Paper on Participation in International Peacekeeping Mission, harus dibahas di parlemen, yang akan menjadi sebuah panduan bagi misi perdamaian internasional dan sebagai mandat bagi TNI, persyaratan dan penggelarannya sesuai prinsip dan praktek-praktek PBB. Buku Putih Pertahanan tersebut bersama dengan Buku Putih Pertahanan 2008 dan 2003, akan memberikan parameter bagi partisipasi Indonesia pada misi-misi perdamaian. Kepentingan nasional Indonesia memainkan peran penting dalam partisipasi pada misi-misi perdamaian. Hubungan antara kepentingan nasional dan partisipasi pada misi perdamaian harus dijelaskan dalam *White Paper on Participation in International Peacekeeping Mission* tersebut.

Terdapat tantangan kebijakan dan praktis dalam implementasi Buku Putih Pertahanan tersebut. Apakah Indonesia dapat mengatasi tantangan yang ada akan tergantung pada kemampuan mengelaborasi dan mengembangkan prinsip kebijakan yang ada, melakukan institusionalisasi dan melaksanakan Buku Putih Pertahanan dimaksud dalam proses pengambilan keputusan dengan melakukan operasionalisasi dalam konteks sumber daya dan alokasi anggaran, *standard operating procedures*, maupun dalam kerjasama internasional. Tantangan ini dapat diatasi melalui aksi bersama oleh berbagai kementerian yang berbeda, dimana aktor utamanya adalah eksekutif dan legislatif, termasuk Kementerian Pertahanan dan Kementerian Luar Negeri, dan para pemangku kepentingan lainnya.

Pembentukan Tim Koordinasi Misi Pemeliharaan Perdamaian (TKMPP) yang dipimpin Menteri Luar Negeri bertindak sebagai *national contact point* untuk semua masalah misi perdamaian internasional. Koordinasi ini akan memberikan perencanaan *pre-deployment* yang lebih baik, dukungan media dan kepentingan masyarakat dan antusiasme bagi misi-misi perdamaian. Dengan demikian, operasi *peacekeeping* menjadi bagian dari kebijakan luar negeri. Namun demikian, partisipasi dalam *peacekeeping* pada hakekatnya adalah “*costly business*”. Ketersediaan anggaran kadangkala memberikan dampak bagi *peacekeeping* dan negara kontributor. Mempertahankan pasukan dalam *peace missions* menimbulkan beban finansial yang besar sekaligus tantangan. Kekurangan anggaran dapat mengganggu perencanaan militer, karena anggaran harus disiapkan di

luar anggaran utama yang ada, mengingat tidak terdapat anggaran tambahan yang disediakan untuk peran sekunder dari TNI dalam *peacekeeping*.

Berkenaan dengan *White Paper on Participation in International Peacekeeping Mission*, dan Buku Putih Pertahanan, misi *peacekeeping* masih dipandang “*secondary functions of the Armed Forces/Police*”, dimana tidak terdapat struktur khusus, pelatihan maupun tambahan anggaran yang disediakan. Kontribusi Indonesia pada misi *peacekeeping* juga memiliki keterbatasan fisik. Sebagaimana dalam banyak operasi militer, berbagai faktor seperti transportasi dan logistik menjadi tantangan tersendiri. Indonesia juga tidak memiliki banyak pesawat/helikopter dan keterbatasan pembelian persenjataan.

Strategi baru diperlukan guna menyediakan anggaran guna memenuhi kebijakan/komitmen Indonesia dalam *peacekeeping*, mengingat Indonesia masih terlibat dalam beberapa misi UN *peacekeeping* maupun kepentingan nasional Indonesia pada *future peacekeeping* untuk menjadi “*top ten contributors in the UN PKO*”. Publikasi Buku Putih Pertahanan 2003 dipandang sebagai tanda awal langkah penting untuk memberikan pemahaman, dan diikuti oleh Buku Putih Pertahanan 2008, khususnya Kementerian Pertahanan. Buku Putih Pertahanan tersebut memberikan panduan pelaksanaan fungsi pertahanan Indonesia. Buku Putih Pertahanan juga membantu aparat pemerintah dan rakyat Indonesia guna memahami kebijakan pertahanan, namun belum menjelaskan bagaimana partisipasi dalam UN *peacekeeping* dapat digunakan menjadi instrumen kebijakan luar negeri dengan “*a coherence way*”.

Secara umum terdapat beberapa peluang yang mendukung partisipasi Indonesia dalam misi UN *peacekeeping*, seperti : 1) visi pemimpin terhadap UN *peacekeeping*; 2) peran aktif dan kepemimpinan Indonesia dalam beberapa fora internasional dan isu-isu penting; 3) komitmen kuat untuk membayar kontribusi secara teratur kepada organisasi-organisasi PBB; 4) posisi Indonesia pada *top 20 troops contributing countries* dalam UN PKO; 5) meningkatnya akseptibilitas negara-negara lain terhadap UN *peacekeeping troops* Indonesia; 6) pengalaman Indonesia dalam misi UN *peacekeeping*; 7) pembentukan *International Peace and Security Center* sebagai “*network hub*” bagi UN *peacekeeping center* lainnya di kawasan; 8) kapabilitas Indonesia dalam menyediakan “*enablers and multipliers*” dalam UN *peacekeeping missions* dengan memberikan kontribusi yang lebih *transport helicopters, naval ship in maritime task force, dan engineering units*; 9) kontribusi

yang lebih banyak bagi *female peacekeepers* Indonesia, terutama polisi wanita dalam UN PKO; dan 10) kapabilitas industri pertahanan nasional seperti PT. PINDAD dalam manufaktur *Armoured Personnel Carrier (APC 6x6)* yang dapat digunakan UN *mechanized infantry battalion* dalam misi UN *peacekeeping* sebagai bagian dari mengembangkan industri nasional yang strategis.²⁵

Dalam hal ini, juga terdapat tantangan berkenaan dengan partisipasi Indonesia dalam misi UN *peacekeeping*, antara lain : 1) tidak adanya *White Paper on Participation in International Peacekeeping Mission*; 2) kurangnya kapasitas institusional; 3) kurangnya SDM sebagai *TCC's/PCC's*; 4) terbatasnya dukungan untuk menggelar *women peacekeepers*; 5) kurangnya *inter-agency coordination*; 6) tidak adanya *systemized mechanism*, 7) terbatasnya anggaran; 8) terbatasnya kebijakan yang terintegrasi dalam mengembangkan industri strategis nasional; dan 9) terbatasnya dukungan dalam menyediakan “*enablers and multipliers*” dalam misi UN PKO.²⁶

Peran Presiden Yudhoyono dalam mempromosikan partisipasi Indonesia pada misi UN *peacekeeping* tahun 2004-2014 adalah sangat krusial. Sudah waktunya dalam konteks kebijakan luar negeri Indonesia, untuk memiliki *White Paper on Participation in International Peacekeeping Mission* sebagai bagian dari instrumen kebijakan luar negeri.²⁷ Buku Putih ini akan mempromosikan inisiatif dalam mendorong partisipasi Indonesia pada misi UN *peacekeeping*. Buku Putih tersebut akan sangat krusial dalam memformulasi strategi partisipasi Indonesia pada misi UN *peacekeeping* sebagai instrumen kebijakan luar negeri, khususnya untuk menjadi diantara 10 besar negara kontributor Pasukan Penjaga Perdamaian pada UN *peacekeeping operation*.

Kesimpulan

Dalam sepuluh tahun pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014), partisipasi Indonesia pada UN *peacekeeping* semakin meningkat. Berdasarkan

²⁵ Leonard F. Hutabarat, “Enhancing Indonesian Participation in the United Nations Peacekeeping Mission as an Instrument of Foreign Policy : Opportunities and Challenges”, *Taskap Sesparlu*, Angkatan 49, Jakarta, 27 November 2013.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Kementerian Pertahanan Republik Indonesia telah mengeluarkan *Buku Putih Pertahanan Tahun 2008 dan 2003*.

pemahaman realis, partisipasi dalam *peace operations* dapat memenuhi kepentingan nasional, namun Indonesia belum mendefinisikan suatu arah yang jelas untuk memandu posisi dan sikapnya dalam masalah ini. Beberapa pandangan menyatakan mungkin ini adalah hal yang disengaja dan partisipasi dalam UN *peacekeeping operations* kasus per kasus sesungguhnya adalah kepentingan nasional Indonesia. Meskipun demikian, kenyataannya, Indonesia juga “*bid for a non permanent seat on UN Security Council / UNSC (2019-2020)*”.

Berdasarkan hal-hal tersebut dan mengingat status Indonesia saat ini sebagai “*emerging power/economies*”, mempertahankan posisi yang konsisten dalam keamanan internasional dapat berdampak positif terhadap “*Indonesia’s “emergence*”. Berbagai upaya telah dilakukan Pemerintah RI mulai dari pembentukan PMPP, komitmen Presiden Indonesia untuk meningkatkan jumlah personil Indonesia dalam UN PKO, pembentukan *International Peacekeeping Center* di Sentul, Bogor, hingga pengiriman kapal laut dan transportasi helikopter UNIFIL di Lebanon dan Darfur di Sudan. Hal-hal tersebut merupakan optimalisasi peran Indonesia dalam UN PKO. *White Paper on International Peacekeeping Mission* adalah faktor yang sangat penting. Artinya kebijakan nasional dalam partisipasi Indonesia pada UN *peacekeeping* adalah sangat krusial dalam menyusun strategi dan peran kebijakan luar negeri Indonesia dalam aktivitas UN PKO.

Dengan komitmen militer yang besar dalam misi-misi *peacekeeping*, pemerintah harus mengalokasikan sumber daya yang ada dan menentukan misi dengan kepentingan nasional yang jelas serta mempunyai peluang keberhasilan yang jelas. Pendekatan yang lebih konsisten terhadap pengambilan keputusan dan penggelaran akan menguntungkan bagi TNI dan Pemerintah. Pemerintah juga perlu melakukan *review* terhadap Buku Putih Pertahanan dengan dua pertimbangan. *Pertama*, meningkatnya kontribusi terhadap *peacekeeping operations* adalah indikasi pergeseran dalam kebijakan pertahanan, mengingat partisipasi pada UN *peacekeeping* masih akan berlanjut pada masa yang akan datang. *Kedua*, perkembangan dalam *peacekeeping*, termasuk *standby force*, dan juga meningkatnya penekanan pada *peacekeeping* perlu diakomodir dalam kebijakan guna menjamin partisipasi efektif pada misi UN PKO.

Hal tersebut akan menjadi sebuah perjalanan bersejarah bagi Indonesia untuk dekade-dekade berikutnya. Pemerintah Indonesia kiranya perlu menetapkan kebijakan

nasional yang mempromosikan kepentingan nasional Indonesia pada misi UN *peacekeeping* sebagai bagian dari instrumen kebijakan luar negeri Indonesia. Strategi yang berhasil adalah suatu proses jangka panjang yang memerlukan pendekatan yang strategis dan holistik. Menjadi 10 besar kontributor Pasukan Penjaga Perdamaian PBB akan menjadi sebuah perjalanan bersejarah bagi Indonesia untuk dekade-dekade berikutnya. Menetapkan sebuah *White Paper on Participation in International Peacekeeping Mission* akan menjadi salah satu faktor dan langkah pertama yang sangat penting. "The Peacekeeping Forces are recruited from among the young people of many nations, who, in keeping with their ideals, voluntarily take on a demanding and hazardous service in the cause of peace".²⁸

Daftar Pustaka

Buku

- Genugten, W.J.M. van, C. Homan, N.J. Schrijver, P.J.I.M de Waart. 2006. "Peace-Keeping and Peace-Enforcing Operations" in *The United Nations of the Future Globalization with A Human Face*. Amsterdam : KIT Publishers.
- Gray, Christine D., 2008. "The UN and the Use of Force", dalam *International Law and the Use of Force*, Third Edition. New York : Oxford University Press, Inc.
- Hutabarat, Leonard F., H. Abdul Mun'im Ritonga, M. Zaim A. Nasution (Tim Deplu). 2007. *Tinjauan mengenai Perkembangan Konflik Lebanon - Israel dan Peranan Indonesia dalam Pasukan Perdamaian PBB (UNIFIL)*. Jakarta : PT. Saba Widya Persada.
- Kementerian Pertahanan Republik Indonesia. 2008. *Buku Putih Pertahanan*. Jakarta: Kementerian Pertahanan Republik Indonesia.
- , 2003. *Buku Putih Pertahanan*. Jakarta : Kementerian Pertahanan Republik Indonesia.
- Sorenson, David S. & Pia Christina Wood, eds. 2005. *The Politics of Peacekeeping in the Post-Cold War Era*. London : Frank Cass.
- Thakur, Ramesh. 2006. *The United Nations, Peace and Security : From Collective Security to the Responsibility to Protect*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Thakur, Ramesh & Albrecht Schnabel, eds. 2001. *United Nations Peacekeeping Operations : Ad Hoc Missions, Permanent Engagement*. New York : The United Nations University Press.
- United Nations. 2008. *United Nations Peacekeeping Operations : Principles and Guidelines*. New York : Department of Peacekeeping Operations.
- , 2003. *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*. New York : Department of Peacekeeping Operations.

²⁸ Pernyataan Sekjen PBB Ban Ki Moon saat UN Peacekeepers Day Tahun 2014.

Jurnal

- Bullion, Alan, 1997. "India and UN Peacekeeping Operations". *International Peacekeeping*. Vol. 4. No. 1.
- Gegout, Catherine. 2009. "The West, Realism and Intervention in the Democratic Republic of Congo (1996-2006)". *International Peacekeeping*. Vol. 16. No. 2.
- Gill, Bates & Chin-Hao Huang. 2009. "China's Expanding Role in Peacekeeping: Prospects and Policy Implication". *SIPRI Policy Paper*. Vol. 25.
- Goulding, Marack. 1993. "The Evolution of United Nations Peacekeeping". *International Affairs*. Vol. 69. No. 3.
- Hutabarat, Leonard F. "Enhancing Indonesian Participation in the United Nations Peacekeeping Mission as an Instrument of Foreign Policy : Opportunities and Challenges". *Taskap Sesparru*. Angkatan 49. Jakarta, 27 November 2013.
- Krishnasamy, Kabilan. 2001. "Recognition for Third World Peacekeepers: India and Pakistan". *International Peacekeeping*. Vol. 8. No. 4.
- Neack, Laura. 1995. "UN Peace-keeping: In the Interest of Community or Self?". *Journal of Peace Research*. Vol. 32. No. 2.

Undang-Undang/Peraturan

- Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.
- Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Undang-Undang No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.
- Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.
- Peraturan Presiden No. 85 Tahun 2011 tentang Tim Koordinasi Misi Pemeliharaan Perdamaian (TKMPP).
- Undang-Undang No. 15 Tahun 2012 tentang Veteran Republik Indonesia.

Surat Kabar

- Hutabarat, Leonard, "Indonesia dan Pasukan Penjaga Perdamaian PBB", *Kompas*, 15 September 2008.
- "Indonesia to Send 4,000 Troops, Helicopters to UN Peacekeeping Missions", *Jakarta Globe*, 20 Maret 2012.
- Saragih, Bagus B.T., "RI Ready to deploy peace troops to Syria", *The Jakarta Post*, 11 September 2013.
- Suherdjoko, "RI dispatches peacekeeping mission to Sudan", *The Jakarta Post*, 27 April 2013.

Website

- <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml>.
- <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>.
- <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>.