

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Alasan Pemilihan Judul**

Dalam kehidupan bermasyarakat selalu terjadi perbedaan pendapat yang disebabkan oleh berbagai macam faktor, antara lain perbedaan persepsi dan perbedaan kepentingan. Perbedaan pendapat ini mengarah kepada pertentangan yang bisa mengakibatkan banyak hal, antara lain timbulnya kekerasan. Begitu pula dalam kehidupan masyarakat internasional, selalu ada pertentangan antara negara-bangsa yang disebabkan oleh perbedaan. Perbedaan dalam tingkat negara-bangsa ini dapat menimbulkan kekerasan yang lazim disebut perang. Keadaan perang yang pernah terjadi adalah sangat merugikan banyak pihak, terutama rakyat kecil yang tidak terlibat langsung dalam pertikaian tetapi menjadi korban, karena berbagai faktor mereka berada dalam situasi tersebut. Situasi perang juga sangat mempengaruhi berbagai sektor operasional di kawasan yang sedang dilanda perang. Akibatnya banyak aspek kehidupan terganggu dan terhambat perkembangannya. Hal ini selain diperhatikan oleh pihak yang terlibat dan yang menjadi korban, juga oleh masyarakat internasional.

Terus berlangsungnya konflik di Timur Tengah yang tak kunjung reda menyebabkan semakin besarnya perhatian negara-negara di dunia untuk ikut berperan dalam menyelesaikan persengketaan tersebut, begitu pula dengan konflik yang terjadi antara Israel dan Hezbollah di wilayah perbatasan Israel dan Lebanon selatan. Agresi

.....

Timur Tengah. Serangan Israel yang membabi buta pada tanggal 12 Juli 2006, menyebabkan banyak korban jatuh dan membutuhkan penyelesaian.

Adanya dukungan Amerika terhadap Israel menyebabkan Israel semakin leluasa untuk menyerang Hezbollah. Hal ini dikarenakan adanya kekhawatiran Amerika yang tidak beralasan terhadap kekuatan Arab yang mayoritas Islam dan dianggap sebagai teroris dan kaum fundamentalis. Bahkan sudah menjadi opini publik bahwa Amerika berada dibalik semua kejahatan Israel.

Sebagai negara yang memiliki politik luar negeri bebas aktif, Indonesia terus meningkatkan dan memperkuat kerjasama diberbagai forum multilateral, khususnya PBB. Indonesia telah berkomitmen mengirimkan 1000 Tentara Nasional Indonesia (TNI) untuk bergabung dengan pasukan perdamaian PBB, United Nation Interim Force in Lebanon (UNIFIL).

Banyaknya pemberitaan mengenai peristiwa agresi Israel ke Lebanon yang menimbulkan suasana politik internasional menghangat dan keterlibatan Indonesia dalam menyelesaikan persengketaan Israel-Hezbollah dengan mengutuk aksi brutal Israel ke Lebanon, mendesak Dewan Keamanan PBB melakukan gencatan senjata bagi kedua belah pihak serta mengusulkan pengiriman pasukan perdamaian PBB ke perbatasan Lebanon dan Israel.<sup>1</sup> Terlebih lagi dengan adanya pemberitaan yang mengatakan bahwa Israel menolak pasukan perdamaian dari Indonesia sehingga menimbulkan minat penulis untuk meneliti lebih lanjut mengenai keikutsertaan TNI sebagai pasukan perdamaian PBB ke Lebanon.

---

<sup>1</sup> <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=149690>





Guna menjalankan tugas dan fungsinya, dibentuklah berbagai organ yang mendorong ke arah upaya pencapaian tujuan, termasuk diantaranya Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations Security Council*), yang berwenang membentuk dan mengirimkan pasukan perdamaian PBB untuk menjaga perdamaian dunia.

Indonesia sebagai negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemerdekaan dan perdamaian di atas muka bumi merasa kecewa atas sikap yang ditunjukkan oleh Israel dan Amerika. Oleh karena itu Indonesia bersama dengan negara-negara OKI mendesak dewan keamanan PBB mengeluarkan keputusan yang meminta Israel menghentikan invasinya dan melakukan gencatan senjata. Banyaknya tuntutan dari luar dan dari masyarakat Indonesia sendiri mendesak pemerintah untuk mengambil tindakan dalam menyikapi persoalan di Timur Tengah, khususnya setelah adanya agresi Israel ke Lebanon. Selain itu Indonesia juga mendesak PBB untuk segera menempatkan pasukan pemelihara perdamaian untuk mengawasi gencatan senjata, bahkan Indonesia menyatakan bersedia untuk ikut serta dalam misi perdamaian di Lebanon.

Setelah dikeluarkannya Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1701 yang menyebutkan bahwa harus dilakukannya penghentian permusuhan dan gencatan senjata di Lebanon<sup>4</sup> pada 14 Agustus pukul 12.00 WIB, PBB meminta pasukan internasional dalam jumlah yang besar bersama dengan tentara Lebanon untuk ditempatkan di perbatasan Israel-Lebanon. Ini dilakukan agar dapat mengakhiri perseteruan antara Israel dan Hezbollah, serta meluasnya perang di Timur Tengah.

Dewan Keamanan PBB memutuskan mengirim 15.000 tentara perdamaian ke Lebanon. Berbagai negara di dunia ikut berpartisipasi mengirim pasukan penjaga perdamaian PBB, diantaranya adalah Indonesia, Australia, Brunei Darussalam, Finlandia,

---

<sup>4</sup> <http://kompas.com/ver1/Internasional/0608/14/004551.htm>

Perancis, Italia, Malaysia, Maroko, Spanyol, Polandia, Belgia, Bulgaria, Bangladesh, Nepal, dan Turki.<sup>5</sup>

Pasukan pemelihara perdamaian adalah istilah bahasa kita untuk menyebut *Peace Keeping Forces* (PKF). Pasukan pemelihara perdamaian tersebut merupakan sebuah tim yang berada dibawah naungan Organisasi Internasional Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk membantu negara-negara yang terkena konflik menciptakan kondisi damai. PKF mulai diperkenalkan oleh Sekretaris Jenderal PBB yang kedua Dag Hammarskjold sebagai bagian dari kebijakan *Preventive Diplomacy*-nya.

Tujuan dari pengiriman PKF dalam kancah konflik bukanlah untuk mengalahkan agresor atau salah satu pihak yang bertikai, melainkan berfungsi untuk mencegah pertempuran dan bertindak sebagai penyangga, menjaga ketertiban dan memelihara gencatan senjata. PKF melaksanakan peranan pihak ketiga yang tidak memihak untuk menciptakan dan mempertahankan gencatan senjata dan mendirikan wilayah-wilayah penyangga diantara negara atau pihak-pihak yang bertikai. Upaya ini dijalankan untuk mempermudah upaya mencari penyelesaian konflik secara damai melalui saluran-saluran diplomatik. PKF juga bertugas untuk melaksanakan perjanjian-perjanjian yang ditujukan untuk mengakhiri konflik dan menciptakan kondisi bagi tercapainya penyelesaian secara menyeluruh. Dalam hal ini penggunaan senjata hanya diperbolehkan untuk usaha bela diri.

Walaupun demikian, pengoperasian PKF tetap tunduk pada peraturan dan prinsip umum yang dibuat berdasarkan pengalaman yang mencerminkan kebijaksanaan dalam

pengoperasian misi pemeliharaan perdamaian internasional. Hal itu bersifat sebagai pedoman umum yang berlaku terus menerus dari operasi satu ke operasi lainnya.

Karena misi PKF yang terbentuk adalah misi yang melibatkan personel-personel dari berbagai negara anggota dan bukan pasukan yang dimiliki PBB, maka pengaturan PBB terhadap pelaksanaan misi adalah sebatas pada pemberian mandat berupa tugas pokok, waktu penugasan, bentuk organisasi, pemimpin operasi dan pembagian wilayah kerja kepada masing-masing kontingen.<sup>6</sup> Hal ini berarti bahwa dalam menjalankan mandat dan peran tersebut, sepanjang tidak keluar dari ketentuan umum yang diatur PBB bagi pasukan pemelihara perdamaian tersebut, setiap kontingen diperkenankan dan biasanya akan menggunakan cara-cara khas yang tentunya akan disesuaikan dengan pengalaman mereka menjalankan tugas militer di masing-masing negara kontingen tersebut berasal.

Misi United Nations Interim Force In Lebanon (UNIFIL) merupakan misi perdamaian PBB untuk menjaga gencatan senjata terhadap Israel dan Hezbollah di Lebanon selatan. Dengan mengirimkan 15000 tentara yang tergabung dari negara-negara di dunia diharapkan dapat tercapainya perdamaian di wilayah tersebut.

Dalam misi tersebut Indonesia melibatkan diri di dalamnya. Keterlibatan Indonesia untuk ikut dalam pengiriman pasukan dibawah nama Kontingen Garuda dalam PKF telah berulang kali disampaikan oleh Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono. Semua lapisan masyarakat mendukung keputusan pemerintah tersebut. Akan tetapi keinginan Indonesia untuk mengirimkan tentaranya ke Lebanon mendapat protes dari Israel. Pemerintah Israel menyatakan tidak menerima pasukan perdamaian dari negara-negara



#### **D. Perumusan Masalah**

Berdasarkan dari uraian latar belakang masalah tersebut diatas, maka yang menjadi pokok permasalahan ini adalah **mengapa Indonesia tetap mengirimkan TNI sebagai pasukan perdamaian ke Lebanon meski ditentang oleh Israel?**

#### **E. Kerangka Dasar Teori**

Dalam setiap penelitian, keberadaan teori sangat diperlukan untuk dijadikan sebagai kerangka analisa. Sehingga permasalahan yang dihadapi oleh peneliti akan dapat dipecahkan secara ilmiah dengan menggunakan bantuannya. Para peneliti melakukan konseptualisasi atas obyek yang diteliti. Kemudian teori menggabungkan konsep-konsep menjadi suatu penjelasan yang menunjukkan bagaimana konsep tersebut menjadi secara logis saling berhubungan<sup>7</sup>. Dengan kata lain teori dapat membantu kita untuk memprediksi. Adapun teori yang dipergunakan adalah teori pembuatan keputusan (Decision Making Theory) dari William D. Coplin model aktor rasional (Graham T. Alison) serta sebagaimana tercantum dalam GBHN, kebijakan pemerintah Indonesia haruslah diabdikan untuk kepentingan nasional. Oleh karena itu, untuk lebih memperjelas analisa, maka penulis menggunakan konsep kepentingan nasional.

##### **1. Teori Pengambilan Keputusan (Decision Making Theory)**

Dalam pengambilan suatu keputusan umumnya dimulai dengan membuat keputusan yang dipertimbangkan secara rasional, karena kebijakan tersebut akan sangat mempengaruhi politik luar negeri suatu negara, untuk itu setiap pengambilan keputusan akan selalu mempertimbangkan untung dan ruginya dalam menentukan kebijakan juga

---

tersedianya sarana – sarana untuk mencapai tujuan yang nantinya diputuskan pilihan mana yang terbaik dan dilaksanakan.

Teori Pengambilan Keputusan Luar Negeri atau Foreign Policy menurut William D. Copllin, yaitu :

“Dan salah besar jika menganggap para pembuat kebijakan luar negeri bertindak tanpa pertimbangan. Tetapi sebaliknya tindakan politik luar negeri tersebut dipandang sebagai akibat tiga konsiderasi yang mempengaruhi para pengambil kebijakan luar negeri :

- a. Kondisi politik dalam negeri, termasuk faktor budaya yang mendasari tingkah laku manusianya.
- b. Situasi ekonomi dan militer di negara tersebut, termasuk faktor geografis yang selalu menjadi pertimbangan utama dalam pertahanan dan keamanan.
- c. Konteks internasional (situasi di negara yang menjadi tujuan politik luar negeri), serta pengaruh negara-negara lain yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi”.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> William D. Coplin, *Pengantar Politik Internasional : Suatu Telaah Teoritis*, (Bandung : Penerbit Sinar Baru, 1992), hal. 30.

#### a. Kondisi Politik dalam Negeri Indonesia

Agresi Israel ke Lebanon Juli 2006 yang berhasil menguasai beberapa wilayah Lebanon bahkan sampai menyudutkan pemimpin Lebanon, mengundang perhatian masyarakat internasional, begitu pula dengan pemerintah Indonesia yang direpotkan dengan berbagai aksi demonstrasi yang sering dilakukan massa, terutama mahasiswa yang menentang aksi Israel dan menuntut AS agar bertindak adil.

Dalam konflik Israel – Lebanon masyarakat muslim Indonesia sangat mengutuk kebiadaban Israel terhadap rakyat Lebanon. Kepedulian yang di perlihatkan masyarakat muslim dan non muslim di Indonesia jelas sekali menunjukkan bahwa umat Islam memiliki solidaritas yang tinggi terhadap sesama umat Islam di luar negaranya.

#### b. Kondisi Ekonomi dan Kepercayaan Terhadap Militer

Kondisi perekonomian Indonesia yang mengalami penurunan sejak akhir tahun 1997 yang dipelopori oleh krisis moneter di Thailand kemudian menjangkit ke beberapa wilayah di Asia diantaranya Indonesia masih berdampak hingga sekarang, sehingga upaya *reformasi governance* dijadikan sebagai langkah untuk mengatasinya, namun langkah yang diambil belum menunjukkan perubahan sepenuhnya.

Kondisi militer RI saat ini telah memiliki kepercayaan dari rakyat Indonesia untuk melakukan misi perdamaian di Timur Tengah mendapat sambutan yang baik dari seluruh rakyat Indonesia dan juga dari negara – negara yang mendukung terwujudnya perdamaian di Lebanon.

Dari kedua sudut pandang tersebut kemudian diolah dalam sebuah sistem yang dilakukan pemerintah untuk dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan

Para pembuat keputusan dianggap rasional dengan berpikir bahwa keputusan pemerintah mengirimkan TNI ke Lebanon dibuat secara rasional. Kebijakan yang diambil merupakan pilihan yang layak mengingat tujuan-tujuan strategis dari bangsa Indonesia yaitu kepentingan nasionalnya. Dalam UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri ditetapkan bahwa Menteri Luar Negeri menyelenggarakan sebagian tugas umum pemerintah dan pembangunan dalam bidang Hubungan Luar Negeri dan Politik Luar Negeri.

Aktor-aktor politik pembuat kebijakan terkait keikutsertaan TNI sebagai pasukan perdamaian PBB ke Lebanon terdiri dari Menteri Luar Negeri, Menteri Pertahanan dan Keamanan, dan Presiden.

### **3. Konsep Kepentingan Nasional**

Untuk lebih memperjelas analisa permasalahan diatas dipergunakan konsep kepentingan nasional. Konsep ini dipergunakan karena memiliki sejumlah kemampuan untuk mendeskripsikan, menjelaskan maupun meramalkan perilaku internasional suatu negara. Dengan kata lain dasar perilaku luar negeri suatu negara dapat diketahui melalui kepentingan negara tersebut. Dan sebagai bahan acuan untuk menganalisa konsep kepentingan nasional suatu negara, seperti yang telah diutarakan oleh Jack C. Plano dan Roy Olton bahwa :<sup>11</sup>

“Tujuan mendasar serta faktor paling menentukan yang memandu para pembuat keputusan dalam merumuskan politik luar negeri, kepentingan nasional merupakan konsepsi yang sangat umum tetapi merupakan unsur yang menjadi kebutuhan sangat vital bagi negara, yang meliputi kemerdekaan, keutuhan wilayah, keamanan militer dan kesejahteraan ekonomi”.

---

Menurut model pembuatan keputusan actor rasional dalam politik luar negeri untuk mencapai tujuan-tujuan yang dikandung dalam kepentingan nasionalnya, pembuat kebijakan akan berupaya untuk memaksimalkan perolehan bagi negaranya, karena dihadapkan pada berbagai alternative kebijakan yang masing-masing mengandung keuntungan dan kerugian sendiri-sendiri, apabila dihubungkan dengan tujuan yang dikehendaki dari berbagai alternative tersebut. Pembuat kebijakan akan menelaah berbagai macam alternative yang akan dipilih adalah yang memenuhi Value Maximising artinya akan memilih alternative yang paling sedikit merugikan kepentingan nasionalnya.<sup>12</sup>

Bagi bangsa Indonesia dalam melaksanakan kehidupan berbangsa dan bernegara memiliki sejumlah kebutuhan dan tujuan yang sebagian besar dapat diperoleh melalui pengadaan hubungan serta penyebaran pengaruh terhadap Negara lain. Hubungan luar negeri tersebut ditujukan untuk memecahkan berbagai persoalan baik yang berhubungan dengan masalah dalam negeri maupun luar negeri. Seperti yang telah didefinisikan dalam Pembukaan UUD 1945 tujuan politik luar negeri Indonesia merupakan perwujudan dari tujuan Negara, yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”<sup>13</sup> Adapun dalam sila kedua dan kelima Pancasila. Mewajibkan Indonesia untuk ikut memperhatikan kesejahteraan seluruh umat manusia dan dalam rangka itu memberikan sumbangannya sesuai dengan kemampuannya. Sesuai dengan Garis – Garis Besar Haluan Negara 1988, politik luar negeri bebas-aktif diusahakan

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hal 274

untuk meningkatkan perannya dalam memberikan sumbangan terciptanya perdamaian dunia yang abadi dan sejahtera, terutama diabdikan kepada kepentingan nasional. Sejak awal kemerdekaan, politik luar negeri Indonesia telah digariskan untuk diabdikan pada kepentingan nasional. Pada periode awal kemerdekaan, kepentingan nasional Indonesia adalah untuk memperjuangkan perolehan pengakuan dunia internasional atas kemerdekaan serta berdirinya Negara Indonesia. Selanjutnya dalam periode pasca kemerdekaan, yaitu pada masa pemerintahan Soeharto, kepentingan nasional Indonesia adalah untuk mensejahterakan kehidupan masyarakat.<sup>14</sup>

Pidato Kenegaraan Presiden RI pada tanggal 16 Agustus 1983, telah menegaskan bahwa kepentingan nasional hendaknya tidak diartikan secara sempit dan tidak perlu dipertentangkan dengan kepentingan internasional. Indonesia bahkan ikut bertanggung jawab terhadap perkembangan internasional. Sebab keadaan internasional yang baik akan ikut menjamin kepentingan nasional Indonesia.

Kebijakan pemerintah Indonesia terhadap konflik Israel-Lebanon terutama ditujukan untuk memenuhi kepentingan nasional. Adapun kepentingan nasional Indonesia adalah kesejahteraan nasional yang diidentifikasi dengan pemulihan citra dan kepercayaan masyarakat internasional terhadap Indonesia. Hal tersebut dapat dicapai melalui peningkatan peran dan kontribusi Indonesia dalam memelihara keamanan dan perdamaian dunia.

Krisis multidimensional yang melanda Indonesia beberapa tahun belakangan ini mengakibatkan menurunnya citra Indonesia di dunia Internasional. Berbagai kasus yang terjadi didalam negeri, baik dalam bidang politik maupun ekonomi semakin memperburuk citra tersebut. Oleh karena itu upaya untuk memulihkan citra dan

---

menumbuhkan kembali kepercayaan masyarakat Internasional terhadap Indonesia merupakan hal yang sangat penting untuk ditingkatkan. Adapun strategi yang dilakukan Indonesia adalah memelihara hubungan kesetiakawanan social dalam pemberian bantuan keamanan Internasional.

#### **F. Hipotesis**

Berdasarkan teori yang digunakan dalam kerangka pemikiran, dan permasalahan keikutsertaan TNI sebagai pasukan perdamaian ke Lebanon dapat ditarik hipotesis sebagai berikut :

Pada dasarnya dalam konflik Israel-Lebanon, masyarakat muslim Indonesia sangat mengutuk tindakan Israel terhadap rakyat Lebanon. Kepedulian masyarakat islam terhadap isu-isu yang menyangkut Timur Tengah ternyata mampu mempengaruhi orientasi politik luar negeri Indonesia untuk meningkatkan perannya di dalam percaturan politik Internasional.

Keikutsertaan TNI sebagai pasukan perdamaian PBB ke Lebanon karena :

- Adanya permintaan dari PBB agar Indonesia mengirimkan pasukan perdamaian ke lokasi konflik.
- Indonesia mempunyai komitmen untuk mendorong dan turut menciptakan perdamaian dunia sebagai bentuk aplikasi dari amanat pembukaan UUD 1945.
- Indonesia ingin memulihkan citra dan menumbuhkan kembali kepercayaan masyarakat internasional sebagaimana yang tertulis dalam Landasan, Visi dan Misi Politik Luar Negeri Indonesia.



Internasional terhadap langkah kebijakan pemerintah Indonesia. Dengan didukung kondisi politik dalam negeri maupun kondisi ekonomi dan militer membuat pemerintah tidak ragu untuk mengambil tindakan.

Dengan memperhatikan tuntutan juga penafsiran internal dari aktor politik sebagai pengambil keputusan dalam menentukan politik luar negeri Indonesia terhadap penyelesaian konflik Lebanon – Israel terutama atas agresi Israel, untuk itu pemerintah mengambil langkah mengikutsertakan TNI sebagai pasukan perdamaian PBB ke Lebanon.

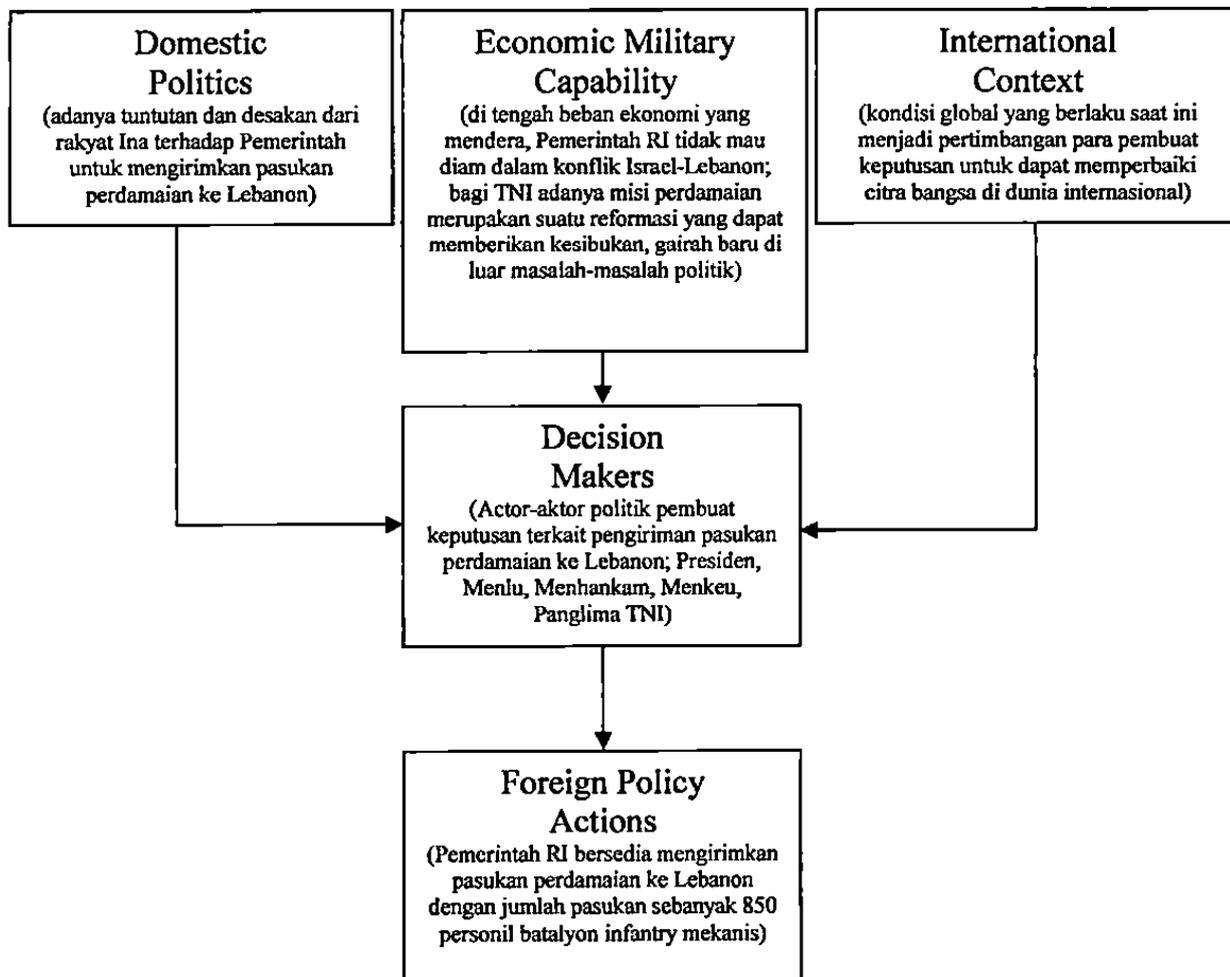
## **2. Model Aktor Rasional<sup>10</sup>**

Dalam menganalisa pengambilan kebijaksanaan luar negeri Indonesia dalam konflik Israel-Lebanon, menggunakan model aktor rasional sebagai alat analisisnya.

Model ini memandang politik luar negeri sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional, terutama suatu pemerintah yang monolit, yang dilakukan dengan sengaja untuk mencapai suatu tujuan. Pembuatan keputusan politik luar negeri digambarkan sebagai proses intelektual. Perilaku pemerintah dianalogikan dengan perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi. Melalui serangkaian tahap-tahap intelektual, dengan menerapkan penalaran yang sungguh-sungguh, individu ini berusaha menetapkan pilihan atas alternatif-alternatif yang ada dengan menggunakan kriteria “optimalisasi hasil”. Para pembuat keputusan itu digambarkan sebagai selalu siap untuk melakukan perubahan atau penyesuaian dalam kebijaksanaanya. Mereka bisa memperoleh informasi yang cukup banyak sehingga bisa melakukan penelusuran tuntas terhadap semua alternatif kebijaksanaan yang mungkin dilakukan dan semua sumber-sumber yang bisa dipakai untuk mencapai tujuan yang mereka tetapkan.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada bagan dibawah ini :

### Pengambilan Kebijakan Luar Negeri William D. Coplin<sup>9</sup>



Dari bagan tersebut terlihat adanya saling keterkaitan yang dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan dan tindakan politik luar negeri suatu negara.

Dengan dasar teori tersebut bahwasanya untuk menentukan tindakan atau kebijakan luar negeri Indonesia dalam penyelesaian konflik Lebanon – Israel pemerintah dipengaruhi beberapa faktor yang sangat penting diantaranya :