

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul.

Pada saat ini seluruh negara di dunia tengah disibukkan oleh adanya isu untuk mereformasi Dewan Keamanan PBB (DK PBB). Mereka berlomba-lomba untuk mengusulkan beberapa negara yang pantas untuk duduk di dalam kursi DK PBB yang sekiranya akan segera direformasi. Bahkan ada pula negara-negara yang dengan sendirinya mencalonkan diri untuk duduk di kursi DK PBB, antara lain adalah Jepang, Jerman, Brazil, India, dan juga Indonesia. Negara-negara tersebut, baik mereka yang anggota PBB maupun non anggota diberikan batas waktu sampai bulan september 2005 untuk memberikan pandangan umum tentang sikap mereka terhadap adanya reformasi DK PBB. Sidang umum yang akan diadakan pada bulan september 2005 merupakan sebuah klimaks yang akan menentukan jadi atau tidaknya reformasi di dalam DK PBB.

Fenomena seperti ini sebenarnya bisa dikatakan sangatlah wajar. Adanya reformasi di dalam DK PBB merupakan sebuah peluang untuk mewujudkan hal-hal yang selama ini tak pernah terwujud akibat adanya monopoli dari kelima anggota tetap atau biasa disebut dengan *Permanent Five* yang selalu menggunakan hak istimewanya yaitu hak veto untuk menggagalkan sebuah kesepakatan apabila kesepakatan tersebut tak dapat memberikan kontribusi apa-apa pada negara mereka. Selain itu dengan adanya reformasi DK PBB maka

kepentingan negara-negara berkembang dan negara-negara islam dapat terwakili melalui wakilnya yang akan duduk di DK PBB.

Namun yang paling penting dari adanya reformasi di dalam DK PBB adalah mengembalikan fungsi utama dari PBB itu sendiri yaitu menjaga perdamaian dunia yang selama ini sering disepelekan oleh *Permanent Five*. PBB sering terlihat tidak mempunyai posisi tawar yang baik untuk menghalangi keinginan-keinginan *Permanent Five* khususnya Amerika.

Dengan adanya rencana reformasi ini, telah disambut baik oleh Indonesia dan ini merupakan suatu kesempatan untuk dapat lebih berperan aktif dalam konstelasi politik internasional. Sampai saat ini Indonesia belum memutuskan sikapnya apakah mendukung model A atau model B yang ditawarkan oleh badan pekerja PBB. Indonesia masih mencoba untuk melihat peluang terlebih dahulu agar tidak sampai salah dalam melangkah. Namun yang pasti Indonesia rasanya sangatlah sulit untuk mendukung model A karena, di dalam model A hanyalah tersedia dua kursi saja bagi Asia dan itupun telah dikapling oleh Jepang dan India. Sedangkan untuk model B rasanya Indonesia masih dapat mentolerirnya karena, pada model B lebih demokratis karena memberikan banyak kesempatan pada negara berkembang untuk ikut ambil bagian dalam reformasi ini.

Beberapa negara telah tercatat mendukung Indonesia dalam perebutan kursi DK PBB ini, antara lain Australia dan Timor Leste. Mereka merasa Indonesia sangatlah pantas untuk duduk di dalam kursi DK PBB bila melihat kontribusi Indonesia kepada PBB selama ini.

Keinginan Jepang dan India untuk mewakili Asia dalam keanggotaan DK PBB merupakan hambatan yang sangat besar bagi Indonesia. Khususnya Jepang, sepertinya merupakan calon kuat. Karena pada saat ini Jepang merupakan penyumbang terbesar bagi PBB. Sedangkan India, mereka telah mendapatkan dukungan dari salah satu negara *permanent five* yaitu Perancis. Perancis melihat bahwa India merupakan negara yang mempunyai arti penting di kawasan dan di dalam hubungan internasional. Mungkin yang dapat digeser posisinya adalah India, dengan catatan Indonesia mampu meyakinkan negara *permanent five* khususnya Perancis untuk mendukung Indonesia.

Dengan adanya isu reformasi DK PBB ini, khususnya menyorot tentang keterlibatan Indonesia dalam pencalonan tersebut. Maka penulis merasa tertantang untuk meneliti dan mempelajari serta memilih "*Diplomasi Indonesia Dalam Pencalonan menjadi Anggota Tetap Dewan Keamanan PBB*" sebagai judul skripsi.

B. Tujuan Penelitian.

Dalam penulisan karya ilmiah ini penulis mempunyai beberapa tujuan:

1. Untuk memenuhi syarat untuk meraih gelar sarjana (S1) pada jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
2. Menjelaskan strategi diplomasi Indonesia untuk dapat memenangkan perebutan kursi anggota tetap DK PBB

tertentu". Maka dengan melihat secara garis besar pasal diatas, secara tidak langsung LBB mengakui bahwa perang merupakan suatu penyelesaian. Berlanjut pada kelemahan structural. Kelemahan struktural ini dikarenakan keanggotaan yang ada di dalam LBB belum sepenuhnya merepresentasikan seluruh negara di dunia, sehingga dengan tidak terwakilinya beberapa negara dalam LBB maka akhirnya negara yang belum terwakili ini merasa mereka tidak mempunyai tanggung jawab untuk menjaga perdamaian dunia dan mereka merasa bebas untuk menginvasi negara manapun dan secara otomatis perang adalah jawabannya. Mengenai hal yang terakhir yaitu, kelemahan politik. Hal ini disebabkan oleh adanya kepentingan-kepentingan nasional yang berbeda-beda yang dikejar oleh negara-negara besar berhasil mempengaruhi prinsip-prinsip keadilan yang ditetapkan LBB berdasarkan ketetapan-ketetapan status quo.

Setelah belajar dari kegagalan LBB, akhirnya setelah perang dunia II berakhir tepatnya tanggal 24 oktober 1945 Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) resmi berdiri. Dalam organisasi konstitusionalnya PBB menyerupai LBB. PBB memiliki tiga badan yang berkenaan dengan politik: majelis umum yang terdiri dari semua anggota PBB, Dewan Keamanan sebagai eksekutif politik organisasi tersebut, dan Sekretariat. Yang paling membedakan antara PBB dan LBB adalah, PBB mempunyai lima anggota tetap yang biasa disebut "*Permanent Five*" yang diambil dari pemenang perang dunia II yaitu Amerika Serikat, Inggris, China, Perancis, dan Rusia yang kelimanya mempunyai hak istimewa yaitu hak Veto.²

² Hak Veto adalah hak untuk tidak menyetujui sebuah kesepakatan yang telah dibuat pada Sidang PBB. Apabila salah satu negara dari kelima negara pemegang hak veto tersebut menggunakan hak veto-nya maka kesepakatan yang telah dibuat tidak dapat disahkan

Diawal-awal berdirinya PBB, tampaknya keinginan seluruh masyarakat dunia untuk dapat hidup berdampingan dengan damai sepertinya akan terwujud. Ini terbukti dengan banyaknya kontribusi PBB dalam hal ini diwakili Dewan Keamanan-nya (DK PBB) dalam menyelesaikan konflik baik perang saudara, perang antar negara, masalah ekonomi, maupun masalah politik di banyak belahan dunia. Setidaknya walaupun ada beberapa perang yang terjadi, namun DK PBB dapat meminimalisir agar tidak sampai terjadi lagi perang dunia.

Namun dengan berjalannya waktu, ternyata DK PBB tidak dapat menjaga konsistensinya dalam menjaga perdamaian dunia. Tekanan yang datang dari negara-negara pemegang hak veto, khususnya AS telah melemahkan kinerja DK PBB. DK PBB sepertinya tidak mempunyai daya untuk lepas dari tekanan negara-negara *permanent five*. Beberapa contoh dari ketidakberdayaan DK PBB adalah meletusnya perang teluk di pertengahan 80-an sampai dengan awal 90-an yang banyak menyeret banyak negara ke dalam konflik tersebut, kemudian dilanjutkan banyaknya terjadi perang saudara diberbagai belahan dunia yang salah satunya termasuk juga di Indonesia, dan yang menjadi klimaksnya adalah peristiwa 11 september 2001 atau yang lebih dikenal dengan peristiwa 911. Di mana pada saat itu Amerika diserang oleh sekelompok orang yang mengatas namakan sebuah golongan yang melakukan aksi bunuh diri dengan menabrakkan pesawat komersial ke gedung WTC dan Pentagon. Mengapa peristiwa ini menjadi sebuah Klimaks? Karena setelah kejadian itu, akhirnya Amerika mencoba untuk mencari kambing hitam dengan menginvasi Afghanistan dan Iraq dengan tidak mengindahkan larangan DK PBB. Sehingga peristiwa inilah yang akhirnya

menjadi alasan yang kuat untuk merenovasi DK PBB yang benar-benar tidak mempunyai *power* untuk menekan negara-negara *permanent five*.

Ketidakberdayaan Dewan Keamanan dalam mengatasi konflik di timur tengah dan menjamurnya konflik di afrika serta belahan dunia lain akhirnya menambah keyakinan bahwa rancang bangun DK PBB perlu di renovasi. Tuntutan untuk merenovasi DK PBB semakin kuat pada saat sidang ke 59 yang diadakan di New York 27 september 2004 silam. Satu demi satu pemimpin yang berpidato menyerukan diperluasnya Dewan keamanan yang beranggotakan 15 negara yang terdiri dari lima negara sebagai anggota tetap dan sepuluh negara sebagai anggota tidak tetap. Dasar seruan mereka adalah bahwa realita dunia yang kompleks pada abad ke-21 ini tidak bisa didominasi oleh sejumlah kecil negara yang dipilih sesuai perang dunia II saja. Akan tetapi diperlukan adanya keadilan untuk dapat menyuarakan kepentingan baik kepentingan pribadi negara, kolektif, maupun universal.

Saat ini Sekretaris Jenderal PBB Kofi Annan telah membentuk *High Level Panel on Threats, challenges and changes* yang bertugas merumuskan rekomendasi kepada Sekjen PBB. Dipimpin oleh Anand Panyarachun, mantan PM Thailand dan beranggotakan 16 tokoh dunia seperti Yevgeny primakov, Qian Qichen, Gareth Evans, dan Enrique Iglesias, panel diatas telah membuat laporan berjudul *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. Diumumkan di Markas Besar PBB, di New York, 2 Desember 2004 berisi 101 rekomendasi.³

³ Lihat majalah TEMPO, 9 januari 2005, hal.115

Cakupan rekomendasi tersebut amat luas meliputi langkah-langkah yang perlu diambil guna menangani masalah keamanan, pemberdayaan PBB, usaha memperkuat penegakan *International Rule of Law* serta mengusahakan agar umat manusia dapat hidup ke depan dengan lebih aman. Rekomendasi komprehensif ini atas dasar persepsi ancaman yang dibayangkan dan dikelompokkan ke dalam enam *clusters* yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu ancaman social-ekonomi, persaingan dan konflik antar negara, konflik internal seperti perang saudara, meluasnya senjata pemusnah masal, terorisme, dan kejahatan internasional.⁴

Terbetik berita, beberapa negara seperti Jerman, Jepang, Brazil, India, dan Afrika Selatan disebut-sebut dalam pembahasan panel sebagai bakal calon anggota tetap baru DK PBB. Hal ini membingungkan karena untuk dapat bekerja secara efektif dan otoritatif, komposisi baru DK PBB harus dapat mencerminkan realitas politik dunia abad ke-21. keterwakilan negara-negara islam sama sekali tak tercermin dalam wacana tersebut.

Dengan melihat konstelasi politik yang ada sekarang didalam DK PBB, serta dengan melihat kurangnya keterwakilan negara-negara islam didalam DK PBB maka akhirnya Indonesia mengajukan diri untuk ikut dalam "pertarungan" pencalonan DK PBB. Khususnya tentang Indonesia, ide untuk mengusulkan diri menjadi anggota tetap DK sudah muncul semasa pemerintahan Presiden Soeharto. Seiring dengan berlangsungnya KTT Gerakan Non Blok di Indonesia tahun 1992,

⁴ *Ibid*

pemimpin Indonesia menyatakan, bahwa dengan jumlah penduduknya yang sekitar 200 juta, Indonesia pantas menjadi anggota DK.⁵

Ide untuk menjadi anggota tetap DK ini disampaikan kembali oleh Menlu Hasan Wirajuda dalam pidatonya di Majelis umum ke-59 di New York, 27 September 2004. seperti disampaikan Menlu, RI pantas menjadi anggota tetap DK mewakili negara berkembang dan muslim terbesar. Islam harus mendapat suara di DK, dan suara itu adalah Indonesia.⁶

Keinginan Indonesia untuk ikut bersaing di dalam pencalonan di DK PBB sebagai sebuah ancaman bagi para kompetitornya, mengingat Indonesia adalah negara demokrasi terbesar ketiga, negara berpenduduk terbesar keempat, negara berpenduduk muslim terbesar, dan anggota PBB yang telah banyak memberikan inisiatif. Selain itu Indonesia turut terlibat dalam lebih dari 30 misi operasi penjagaan perdamaian PBB, dimulai dengan misi pertama di timur tengah pada tahun 1957. saat ini, Indonesia juga terlibat dalam misi di Congo, Sierra Leone, Liberia, dan Georgia. Adapun prestasi lain Indonesia adalah, Indonesia tercatat sebagai pendiri dan aktor penting dalam Gerakan Non blok, G-77, G15, D-8, dan Organisasi Konferensi Islam. Dengan begitu secara otomatis Indonesia memiliki kepentingan global yang penting di Dewan Keamanan.⁷

Sejauh ini Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah membentuk sebuah panel khusus untuk memutuskan sikap Indonesia terhadap perluasan keanggotaan Dewan Keamanan PBB, yaitu apakah akan memilih Opsi A, Opsi B, atau

⁵ lihat Koran Kompas, 1 Oktober 2004

⁶ lihat Koran Tempo, 29 September 2004

⁷ Pidato Menlu RI Dr. N. Hasan Wirajuda, pada sidang ke-59 Majelis Umum PBB, New York, 27 September 2004

membentuk Opsi versi Indonesia sendiri. Panel khusus yang diberi nama Tim “45” ini terdiri dari 45 orang dan berasal dari kalangan non-pemerintah, termasuk pengamat, dan lembaga swadaya masyarakat. Selain Tim “45” tentu saja Menteri Luar Negeri maupun jajaran Deplu-RI juga ikut menentukan kebijakannya seperti apa (tentang perluasan DK PBB).⁸

Dengan demikian apa pun kebijakan yang diambil oleh pemerintah Indonesia tentang reformasi DK PBB ini tidak terlepas dari kepentingan nasional Indonesia itu sendiri, dimana pemerintah tentunya telah mempertimbangkan tentang baik buruknya dalam menentukan kebijakan tersebut.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang terurai diatas, maka penulis merumuskan masalah yaitu :

Bagaimanakah Diplomasi yang Digunakan Indonesia Dalam Pencalonannya Sebagai Anggota Tetap DK PBB?

E. Kerangka Pemikiran

Untuk menganalisa lebih jauh permasalahan yang ada, maka penulis akan menggunakan kerangka pemikiran berdasarkan konsep Diplomasi. Konsep ini diharapkan mampu mengupas permasalahan secara terarah dan jelas.

Para pakar memberi definisi yang berbeda-beda terhadap kata diplomasi. Sungguh sukar untuk mendefinisikan diplomasi ke dalam suatu batasan yang

⁸ ANTARA News, 16 juni 2005

gampang dimengerti dengan kata-kata sederhana. Tetapi bagaimanapun juga tetap bisa disusun kerangka definisi yang mampu menggambarkan aspek-aspek berbeda sebanyak mungkin, seperti yang diajukan S.L.Roy, yaitu:

Diplomasi, yang erat dihubungkan dengan hubungan antar negara, adalah seni mngedepankan kepentingan suatu negara melalui negosiasi dengan cara-cara damai apabila mungkin, dalam berhubungan dengan negara lain. Apabila cara-cara damai gagal untuk memperoleh tujuan yang diinginkan, diplomasi mengijinkan penggunaan ancaman atau kekuatan nyata sebagai cara untuk mencapai tujuannya⁹

Secara universal diakui bahwa tujuan diplomasi yang baik adalah memilih cara yang tepat untuk mencapai tujuan, berdasarkan pertimbangan kekuatan dan kelemahan yang kita miliki dan juga yang dimiliki pihak lawan. Suatu negara bisa mencapai tujuan-tujuan diplomatiknya melalui berbagai macam cara.

Menurut Kautilya, pencapaian tujuan diplomatik bisa dilakukan dengan penerapan satu atau kombinasi beberapa prinsip dari empat prinsip utama instrumen diplomasi yaitu *sama, dana, danda, bedha* (perdamaian atau negosiasi, memberi hadiah atau konsesi, menciptakan perselisihan, menggunakan tekanan/ancaman atau kekuatan nyata).¹⁰ Negosiasi dapat diartikan sebagai proses tawar-menawar dengan jalan berunding untuk memberi atau menerima guna mencapai kesepakatan bersama antara satu pihak dengan pihak yang lain; Konsesi sama artinya dengan sesuatu yang diberikan, khususnya setelah perundingan; Perselisihan maksudnya dimana masing-masing pihak mempertahankan perbedaan yang ada diantaranya: Tekanan atau ancaman diartikan sebagai suatu usaha yang dilakukan secara konsepsional melalui tindak politik dan/atau

⁹ S.L.Roy, *Diplomacy*, terjemahan Harwanto dan Mirsawati, Rajawali Pers, Jakarta, 1995, hal. 5

¹⁰ *Ibid*, hal.33.

kejahatan yang diperkirakan dapat membahayakan tatanan serta kepentingan negara dan bangsa.¹¹

J.R Childs menjelaskan politik luar negeri suatu negara, adalah “substansi hubungan luar negeri”, sedangkan diplomasi adalah proses dengan mana kebijaksanaan dilaksanakan. Dengan kata lain, tujuan diplomasi adalah untuk memberikan mekanisme dan personalia pelaksanaan politik luar negeri. Jadi, politik luar negeri adalah substansi, sedang diplomasi adalah metodenya, diplomasi bukan merupakan tujuan melainkan sebuah alat.¹²

Perumusan politik luar negeri yang diinginkan dan pelaksanaannya (diplomasi) yang tepat banyak tergantung pada kekuatan yang dimiliki. Adalah kenyataan bahwa kekuatan nasional suatu bangsa itu terbatas baik negara kecil maupun negara besar. Oleh karenanya perumusan politik luar negeri yang realistis tergantung pada taksiran cadangan kekuatan dan sumberdaya lain yang tersedia.

Berdasarkan pada empat prinsip utama instrument diplomasi yang dikemukakan oleh Kautilya ada dua instrument yang relevan dengan permasalahan ini yaitu *Sama* (Perdamaian atau Negosiasi) dan *Dana* (Memberi hadiah atau konsesi).

1. Sama (Perdamaian atau Negosiasi)

Semenjak berdirinya PBB pada tahun 1945, hingga saat ini dirasakan PBB masih belum dapat mengakomodir aspirasi dari negara-negara anggotanya, terutama negara Islam. Hal inilah yang membuat Indonesia berani untuk mencoba

¹¹ Definisi menurut *Kamus Besar bahasa Indonesia* dan *Oxford Advanced Learner's Dictionary*

¹² Roy, *op.cit*, hal.33.

mencalonkan diri sebagai anggota tetap DK PBB, dengan harapan bila Indonesia dapat masuk menjadi anggota tetap DK PBB, maka kepentingan-kepentingan negara-negara Islam akan lebih terakomodir.

Untuk mensukseskan kepentingannya, Indonesia telah melakukan beberapa hal. *Pertama*, Indonesia telah membentuk sebuah tim yang diberi nama Tim "45". Tim ini dipimpin langsung oleh mantan Menlu RI Ali Alatas dan anggotanya berasal dari kalangan pemerintah, non pemerintah, termasuk pengamat dan LSM. Tim ini bertugas untuk memutuskan sikap Indonesia terhadap perluasan keanggotaan Dewan Keamanan PBB, yaitu apakah memilih Opsi A, Opsi B, Atau membentuk Opsi Versi Indonesia sendiri. *Kedua*, Indonesia sejauh ini telah melakukan pendekatan kepada beberapa negara untuk mencari dukungan. Salah satu negara yang saat ini telah menyatakan dukungannya terhadap pencalonan Indonesia adalah Timor Leste. Melalui wakil tetap Timor Leste Untuk PBB Jose Luis Guterres, Beliau menyatakan bahwa Timor Leste sangat mendukung pencalonan Indonesia untuk menjadi anggota tetap DK PBB karena Indonesia dapat disebut mewakili peradaban Islam. Selain itu Jose Luis Guterres juga menyarankan kepada pemerintah Indonesia untuk berusaha menggali dukungan dari negara-negara Islam lainnya, karena menurut Jose Luis Guterres apabila Indonesia berhasil menggali dukungan dari negara-negara Islam lainnya maka peluang keberhasilan Indonesia dalam pencalonan itu akan sangat terbuka.¹³

¹³ ANTARA News, 28 juli 2005

2. Dana (Hadiah atau Konsesi)

Selama Indonesia menjadi anggota PBB, Indonesia telah cukup memberikan kontribusi bagi PBB, baik itu materiil maupun immaterial. Sampai saat ini sumbangan Indonesia dari segi finansial kepada PBB memang relative kecil kurang lebih hanya sebesar 0.7%/tahun dari pendapatan nasionalnya, namun bila dibandingkan dengan sumbangan Indonesia dalam bentuk immaterial tentunya sangat jauh berbeda. Indonesia selalu terlibat aktif dalam setiap kebijakan yang dikeluarkan PBB. Indonesia tercatat turut terlibat dalam lebih dari 30 misi operasi penjagaan perdamaian PBB. Selain keterlibatan aktif Indonesia dalam fora Internasional melalui PBB, Indonesia secara mandiri juga aktif dalam misi kemanusiaan.

F. Hipotesa

Dengan kerangka pemikiran diatas dapat diambil suatu hipotesa atas permasalahan, yaitu untuk mensukseskan kepentingan nasionalnya dalam pencalonanan anggota tetap DK PBB maka Indonesia menggunakan beberapa instrumen diplomasi yaitu negosiasi dan konsesi (*sama dan dana*)

G. Metode Penelitian

Penelitian ini lebih bersifat *Library research* atau studi kepustakaan dengan menggunakan data sekunder seperti surat kabar, majalah dan tabloid.

Penggunaan situs-situs internet sebagai sumber data juga dilakukan terutama situs resmi Deplu RI dan situs resmi PBB.

H. Jangkauan Penelitian

Untuk membatasi masalah, penulis menggunakan jangkauan penelitian dari periode tahun 2004 sampai sekarang. Ini dilakukan atas dasar bahwa pada tahun 2004 itu atau tepatnya tanggal 27 september 2004 di depan forum sidang umum PBB, Menlu RI Hasan Wirajuda memberikan *statement* bahwa Indonesia juga berkeinginan untuk ikut dalam pencalonan anggota tetap DK PBB.

Selain itu penulis juga mengupas masalah-masalah yang bersifat tinjauan historis untuk melengkapi dan menjelaskan uraian yang dimaksud dengan pertimbangan selama itu masih mempunyai korelasi dan relevansi dengan permasalahan yang diangkat.