

# IDENTITAS DALAM HUBUNGAN INTERNASIONAL: DILEMA KEBIJAKAN LUAR NEGERI FINLANDIA DALAM KRISIS UKRAINA 2014<sup>1</sup>

**Fitri Kamelia Margareth, Mohammad Rosyidin dan  
Tri Cahyo Utomo**

Universitas Diponegoro  
fitri.kamelia.margareth@gmail.com

## **Abstract**

*This research aims to explain why Finland did not play role as peacemaker in Ukraine Crisis. The great contribution on mediating conflicts in international relation has made Finland play role as peacemaker, a country which is well known with its peace action. But as Ukraine Crisis occurs, Finland only helps by sending foreign aid and giving advice to Russia and Ukraine to arrange a mediation without introducing itself as the mediator. Using constructivist approaches, this research argues that there is identity conflict between Finland's identity as a peacemaker and as a member of The European Union which is against Russia. The strong solidarity between The European Union and Finland caused Finland tends to support The European Union's decision to impose economic*

---

<sup>1</sup>Artikel ini merupakan skripsi sebagai salah satu syarat kelulusan pada program S1 Hubungan Internasional FISIP Universitas Diponegoro. Penulis mengucapkan terima kasih kepada: (1) Dosen Pembimbing Mohammad Rosyidin, (2) Dosen Pembimbing Tri Cahyo Utomo dan (3) Dosen Penguji Satwika Paramasatya.

*sanction against Russia, instead of mediating the conflict. This research confirms a constructivist assumption that states must consider their identities in determining foreign policy, so they will not turned dilemma when they face a situation where they need to use more than one identity to conduct foreign policy.*

**Keywords:** Finland, Identity Conflict, Peacemaker, Ukraine Crisis, Foreign Policy

## **Pendahuluan**

Finlandia adalah sebuah negara yang terletak di Eropa bagian utara, dengan ibukotanya Helsinki. Status dari negara ini adalah netral sejak tahun 1948, saat Finlandisasi diberlakukan dalam upaya tak berpihak terhadap negara-negara dengan kekuatan besar (Botticelli, 1986). Selain itu, Finlandia menjadi negara yang aktif dalam berbagai kegiatan perdamaian, yaitu dalam bidang *peacekeeping* (penjaga perdamaian), *peacemaking* (pembuat perdamaian) dan pemberian bantuan luar negeri.

Dalam bidang *peacekeeping*, Finlandia membuat Pusat Manajemen Krisis atau *Central Crisis Management* yang bertujuan untuk berpartisipasi dalam manajemen krisis yang diadakan bila ada suatu negara yang sedang mengalami konflik. Program dari manajemen krisis tersebut adalah berupa pengiriman tentara penjaga untuk mengawasi konflik bersenjata maupun pengiriman perwakilan staf militer untuk mengembangkan sarana masyarakat yang dibutuhkan selama konflik. (Ministry for Foreign Affairs of Finland, n.d)

Selain mendirikan Badan Manajemen Krisis Pusat, Finlandia berperan sebagai anggota aktif dari 13 organisasi yaitu Dewan Eropa, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), World Trade Organization (WTO), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), International Atomic Energy Agency (IAEA), Comprehensive Nuclear-Test-

Ban Treaty Organization (CTBTO), Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW), United Nations Environment Programme (UNEP), United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), Perwakilan dari African Union (AU), Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan NATO *Partnership for Peace*, namun tidak termasuk sebagai anggota penuh NATO (Ministry for Foreign Affairs of Finland, n.d).

Dalam bidang *peacemaking*, Finlandia berperan sebagai mediator di antara negara yang sedang berkonflik, baik konflik antar negara atau konflik internal. Salah satu contohnya adalah ketika Finlandia menjadi mediator antara Indonesia dengan GAM yang menghasilkan kesepakatan otonomi khusus kepada provinsi NAD (Accord, 2008). Selain itu, Finlandia telah mengeluarkan anggaran sebesar € 8.725.000 untuk mendirikan program-program *peacemaking* yang tersebar di wilayah-wilayah konflik sejak tahun 1990 hingga 2014 (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2010).

Finlandia juga membuat *Action Plan* berupa *Group of Friends of Mediations 2010*, yaitu kerjasama antara negara-negara mediator baik yang sudah lama berkecimpung dalam mediasi seperti Norwegia, Swiss dan Finlandia maupun negara yang masih baru seperti Indonesia, Brazil dan Turki. Kerjasama tersebut berupa saling berbagi informasi dan strategi mediasi konflik. Dalam *Action Plan* tersebut, Finlandia membagi dua lingkup kerjasama yaitu untuk lingkup anggota Uni Eropa dan lingkup anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa. Negara ini diberi status sebagai *peacemaker* karena berinisiatif untuk mengumpulkan negara-negara mediator untuk saling bekerjasama (Ministry for Foreign Affairs of Finland, n.d).

Meski demikian, Finlandia tidak memainkan perannya sebagai *peacemaker* dalam kasus Krisis Ukraina dan Aneksasi Krimea. Dalam menghadapi Krisis Ukraina pada tahun 2014, Presiden Finlandia Sauli Niinistö menyatakan bahwa Finlandia hanya akan memberikan bantuan

kemanusiaan dan tidak mengirimkan tentara penjaga ke Ukraina (Boiko, 2015). Bantuan kemanusiaan yang dikirim untuk Ukraina berjumlah € 6.415.000 yang difokuskan untuk *monitoring* keadaan lingkungan dan hak-hak asasi pengungsi warga sipil (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2014).

Sementara itu Uni Eropa telah meminta Finlandia untuk segera membuat program mediasi antara Rusia dan Ukraina, mengingat reputasi dia sebagai *peacemaker*, ditambah sebagai negara tetangga dari Rusia, serta sebagai anggota yang paling aktif dalam berbagai organisasi termasuk Uni Eropa (Pawlak & Baker, 2014). Namun hingga akhir 2014, tidak ada tanda-tanda Finlandia hendak mempertemukan Rusia dan Ukraina untuk bernegosiasi dan mediasi. Sampai pergantian posisi Perdana Menteri Jyrki Katainen ke Alexander Stubb pada Juni 2014 sampai akhir 2014, belum ada pengumuman resmi baik dari Perdana Menteri, Menteri Luar Negeri bahkan Presiden.

Sebagai sebuah negara yang terkenal akan aksinya dalam bidang perdamaian atau *peacemaker*, tentunya menjadi pertanyaan ketika tidak ada respon lebih lanjut dari Finlandia dalam melakukan tindakan *peacemaking* dalam Krisis Ukraina. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk mengambil sudut pandang lain dalam mempelajari penyebab suatu negara tidak menjalankan kebijakan luar negerinya. Dimana peran identitas-identitas suatu negara yang saling bertolak belakang menjadi faktor utama yang mempengaruhi alasan Finlandia tidak memainkan perannya sebagai *peacemaker* dalam kasus Krisis Ukraina.

### **Tinjauan Teoritis**

Penelitian ini menggunakan pendekatan Konstruktivisme dengan konsep identitas. Secara ontologis, konstruktivis beranggapan apabila gagasan ataupun karakteristik seseorang menentukan peran dan tindakannya dalam kegiatan hubungan internasional. Konstruktivis juga menafsirkan kata anarki

sebagai suatu hal yang saling berhubungan erat di antara aktor-aktor yang terlibat, dimana itu dihasilkan dari interaksi sosial. Aktor dapat melihat anarki tergantung bagaimana aktor tersebut melakukan subjektivitas terhadap aktor lain, dan sebaliknya. Sehingga anarki bisa mengalami banyak makna, entah dalam hal baik ataupun buruk. Dengan kata lain, anarki bukanlah hal alami melainkan proses subjektivitas dan sosial (Wendt, 1992, hal. 414).

Konstruktivis mengutamakan tiga konsep yang mempengaruhi sebuah tindakan manusia dalam hubungan internasional, yaitu identitas, norma dan bahasa (Wendt, 1999). Konsep yang hendak ditekankan untuk penelitian ini adalah Konsep Identitas. Alexander Wendt mendefinisikan identitas sebagai "atribut yang melekat pada diri aktor yang mendorong tindakan" (Wendt, 1999, hal. 224). Artinya, identitas dapat membentuk kepentingan aktor baik seseorang maupun negara, yang kemudian kepentingan itu membentuk tindakan yang nantinya secara tidak langsung juga akan membentuk identitas. Baik identitas yang sama atau berubah menjadi identitas baru.

Kemudian Alexander Wendt juga membagi empat jenis identitas dalam hubungan internasional (Wendt, 1992, hal. 224-229). Pertama adalah identitas personal atau *corporate identity* dimana identitas suatu aktor terbentuk secara alamiah dan tidak ada unsur paksaan. Selain itu, identitas personal berfokus untuk menunjukkan perbedaan satu aktor dengan aktor lainnya seperti bentuk fisik, lambang negara, nasionalisme dan lain-lain.

Karena identitas ini disadari oleh negara bersangkutan sejak awal, maka identitas ini cenderung stabil tergantung bagaimana negara tersebut melihat dirinya sendiri. Dengan adanya identitas personal, terbentuklah empat dasar kepentingan negara yaitu keamanan fisik suatu aktor, sikap dan keinginan aktor dalam mempertahankan identitas, pengembangan aspirasi hidup masing-masing dan keinginan aktor agar identitasnya diakui oleh lainnya (Wendt, 1994, hal. 385).

Identitas kedua adalah identitas tipe atau *type identity*. Identitas ini dipengaruhi oleh kategori tertentu seperti ideologi politik atau agama, dan terbentuknya identitas ini bisa secara alamiah seperti identitas personal atau berubah bentuk karena suatu peristiwa. Sama seperti identitas personal, identitas tipe relatif stabil.

Identitas ketiga adalah identitas peran yang memfokuskan kedudukan atau posisi aktor dalam hubungan internasional. Identitas ini baru bisa terbentuk apabila aktor yang bersangkutan melakukan suatu aktivitas hubungan internasional dengan aktor lain dan mendapat tanggapan. Jenis identitas ini memiliki hubungan dengan pembentukan identitas menjadi kebijakan luar negeri yang diungkapkan oleh Holsti dalam jurnalnya *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*. Terbentuknya kebijakan luar negeri suatu aktor dipengaruhi oleh faktor internal (unsur negara, opini publik, dan lainnya) dan faktor eksternal (nilai dan norma internasional, opini dari aktor lainnya, dan lain-lain). Apabila digabungkan, selanjutnya akan terlihat apa posisi suatu aktor dan bagaimana aktor tadi seterusnya bertindak dalam hubungan internasional (Holsti, 1970, hal. 245).

Identitas terakhir adalah identitas kelompok atau *collective identity*. Jenis identitas ini terbentuk ketika terdapat suatu kelompok yang berisikan kumpulan aktor negara saling berhubungan, dan pada akhirnya membentuk suatu identitas yang dimiliki secara bersamaan karena bergabung dengan kelompok tersebut. Hubungan antar aktor negara bisa terjadi karena saling ketergantungan atau karena rasa solidaritas yang tinggi. Wendt memaparkan tiga faktor yang membentuk identitas kolektif suatu aktor (Wendt, 1994). Pertama adalah faktor sistemik atau faktor interaksi antar negara. Faktor kedua adalah faktor struktural atau faktor intersubjektivitas antarnegara. Identitas kolektif kemudian baru terbentuk bila dua atau lebih negara sama-sama mengidentifikasi satu sama lain sebagai kawan. Faktor terakhir

adalah faktor strategis atau faktor komunikasi antarnegara. Negara yang bersikap ramah pada negara lainnya tentu akan mendapat tanggapan positif dan timbulnya rasa solidaritas satu sama lain.

Identitas suatu aktor bisa pula berubah meskipun telah memegang suatu identitas dalam jangka waktu yang lama. Perubahan identitas bisa terjadi karena pemaknaan yang berbeda dari aktor lain, atau karena ada faktor internal (karakter dan gaya kepemimpinan elite pemerintah) dan eksternal (perubahan peristiwa atau lingkungan internasional) yang membuatnya berubah. Pada akhirnya, negara harus beradaptasi dengan bertransformasi identitas yang baru agar dapat diterima di kalangan internasional, dimana hal ini disebut sebagai krisis identitas (Rosyidin, 2015, hal. 61-65).

Suatu aktor juga bisa memiliki beberapa identitas secara sekaligus, tergantung dari situasi apa yang sedang dihadapi negara tersebut (Rosyidin, 2015, hal. 60). Tetapi ketika aktor tersebut memiliki dua identitas atau lebih yang saling bertolak belakang menghadapi situasi yang sama, hal ini kemudian disebut sebagai konflik identitas (*identity/role conflict*) (Hendropuspito, 1989, pp. 105-107). Pada umumnya, aktor tersebut dapat bernegosiasi dan memilih salah satu identitas yang lebih relevan dan penting dalam menghadapi situasi tersebut tanpa mengorbankan identitas yang lain. Namun apabila identitas yang saling bertolak belakang sama-sama memiliki cara atau solusi yang relevan dan penting dalam mengatasi situasi yang dihadapi sebelumnya, konflik identitas semakin sulit untuk dipecahkan kecuali aktor tersebut harus berkorban dengan menghilangkan salah satu identitas yang bertolak belakang dalam rangka menyelesaikan situasi yang dihadapi (Settles, Sellers, & Damas, 2002, hal. 575-576).

Dalam penelitian ini penulis menggunakan tipe penelitian eksplanatif. Menurut Leedy dan Omrod (2005), penelitian eksplanatif menggunakan penjelasan hubungan antara dua atau lebih gejala atau variabel. Penelitian

ini bertitik pada pertanyaan dasar “mengapa” dengan tujuan ingin menjelaskan sebab terjadinya suatu peristiwa. Untuk itu, perlu diidentifikasi berbagai variabel di luar masalah untuk mengonfirmasi sebab terjadinya suatu masalah(hal. 145-187).

Penelitian ini berfungsi untuk menjelaskan mengenai apa yang mendorong Finlandia tidak memainkan perannya sebagai *peacemaker* dalam konflik Rusia dan Ukraina. Penelitian ini akan difokuskan pada faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Finlandia dalam menghadapi krisis Ukraina.

Penelitian ini memiliki jangkauan waktu pada awal Januari tahun 2014 hingga akhir Desember tahun 2014, ketika untuk pertamakali pemerintah Finlandia mengeluarkan kebijakan dalam menghadapi krisis Ukraina. Sementara jangkauan tempat yang digunakan adalah Finlandia.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik studi kepustakaan (*Library Research*) atau dokumentasi, di mana informasi yang didapat berdasarkan kajian literatur dan referensi dari berbagai data primer seperti Pemerintah Finlandia, Pemerintah Rusia, Uni Eropa, NATO dan data sekunder yang bersumber dari buku-buku, media massa, artikel, dokumen dan laporan, jurnal internasional, atau hasil catatan penting lainnya tentang hal-hal yang berkaitan dengan masalah yang sedang diteliti.

Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan teknik analisis data kualitatif. Definisi dari teknik analisis kualitatif adalah situasi aktivitas penelitian yang melibatkan pendekatan penafsiran dan naturalistik dalam meneliti material-material berupa catatan, sejarah, wawancara, percakapan, foto, rekaman, dan memo yang kemudian akan menjadi jawaban dari studi kasus yang sedang diteliti. Tujuan dari penelitian kualitatif ini untuk dapat lebih memahami subjek maupun objek yang sedang diteliti. (Denzin &

Lincoln, 2005, hal. 3-4). Teknik penelitian kualitatif berisi serangkaian upaya yang dilakukan dengan cara proses data, mengelompokkan data, memilahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceriterakan kepada orang lain (Moleong, 2007, hal. 3). Penelitian ini juga disebut sebagai penelitian naturalistik, studi kasus atau fenomenologi, dikarenakan dasar dari data berlatar belakang fenomena natural yang diuraikan berupa kata-kata. Selain menggunakan studi literatur, observasi dan wawancara, penelitian ini juga dapat menggunakan pita rekaman, gambar, laporan berbentuk angka yang sudah diolah terlebih dahulu melalui proses penyuntingan, alih-bahasa, pengetikan dan pemaknaan data dengan tujuan data dapat digunakan lebih mudah untuk proses analisis (Miles & Huberman, 1992, hal. 16).

Aktivitas dalam analisis data menurut Miles dan Huberman dilakukan dengan reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi. Ketika proses ini dilakukan secara bersamaan, interaktif, dan terus menerus sehingga tidak ditemukan data lebih lanjut yang memiliki hubungan dengan kasus yang hendak diteliti (Analisis Data Kualitatif, 1992). Data yang telah diolah kemudian dianalisis dan diinterpretasi dengan idiografi yaitu memaknai data secara khusus sehingga dapat membandingkan persamaan dan perbedaan pada fenomena tertentu, memahami sebab-akibat suatu fenomena sehingga menghasilkan pola penjelasan tertentu yang bermakna (Miles & Huberman, 2009, hal. 284).

## **Pembahasan**

### **Identitas Peran Finlandia sebagai Peacemaker**

Kegiatan *peacemaking* yang dilakukan oleh Finlandia pertama kali tercatat tahun 1963, ketika Sekretaris Jenderal PBB U Thant memilih diplomat

Finlandia bernama Sakari Tuomioja sebagai representatif PBB dalam mediasi konflik antara Turki dan Yunani atas sengketa wilayah Siprus (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2010). Meskipun hanya satu tahun melaksanakan tugas sebelum Sakari Tuomioja wafat pada September 1964, langkah mediasi yang dicetuskan olehnya tetap dilanjutkan oleh Galo Plaza selaku pengganti mediator. Konflik antara Turki dan Yunani dapat diakhiri pada tahun 1977 dengan hasil Siprus tetap menjadi negara independen (United Nations Mediator on Cyprus, 2012).

Selain itu, Finlandia juga berpartisipasi dalam menengahi perang Namibia pada tahun 1977 baik dalam bidang *peacekeeping* maupun *peacemaking*. Perundingan berlangsung lama dikarenakan beberapa kali terjadi pelanggaran gencatan senjata. Namun, pada tahun 1990 konflik perang dapat diakhiri (Melber & Saunders, 2007). Motivasi Finlandia berpartisipasi sebagai mediator dalam kedua kasus sebelumnya karena Finlandia ingin menjadi negara yang benar-benar netral terhadap pengaruh Uni Soviet dan Amerika Serikat, lebih terbuka terhadap hubungan internasional, serta berpartisipasi penuh terhadap kegiatan internasional (Tuomioja, 2003).

Keberhasilan Finlandia dalam menengahi konflik di Siprus dan Namibia membuatnya dipercaya PBB dalam melakukan mediasi konflik lainnya. Namun di sisi lain, kebijakan luar negeri Finlandia selama Perang Dingin masih memusatkan kepada keterlibatan Finlandia pada *peacekeeping* daripada *peacemaking* dalam mengatasi konflik internasional. Kebijakan luar negeri Finlandia yang memfokuskan secara penuh pada *peacekeeping* berakhir setelah tahun 2003, ketika Presiden Finlandia Tarja Halonen berpidato mengenai perlunya Finlandia memperbaiki teknik dalam mendamaikan sebuah konflik. Ia menekankan bahwa keadaan internasional telah berubah sepenuhnya dan mengirimkan pasukan penjaga perdamaian saja tidak cukup untuk mengakhiri sebuah konflik. Bagi Halonen, Finlandia dan PBB harus

punya teknik mengakhiri konflik yang bersifat preventif dan lebih manusiawi. Ia juga menyimpulkan bahwa mediasi konflik adalah cara terbaik karena konflik dapat dihindari tanpa melanggar nilai dan norma yang ada di lingkup regional maupun internasional (President of the Republic of Finland, 2003).

Setelah perubahan kebijakan tersebut, Finlandia menjadi lebih aktif dalam kegiatan *peacemaking*. Tercatat bahwa Finlandia telah memainkan perannya sebagai mediator dalam konflik perang Kosovo pada tahun 2006, konflik bersenjata antara pemerintah Sudan dengan kelompok pemberontak *Sudan Liberation Movement* pada tahun 2005, dan konflik perang antara Georgia dan Rusia pada tahun 2008. Motivasi dari Finlandia juga telah beragam dalam tindakannya sebagai mediator. Mulai dari menegakkan nilai dan norma perdamaian yang dikandung dalam PBB (The President of the Republic of Finland, 2009), memperluas kerjasama ekonomi dan pamor Finlandia sebagai negara yang mampu mempengaruhi kebijakan suatu negara baik dalam maupun luar negeri (Odén, 2011), hingga memberi peringatan pada organisasi internasional untuk tetap menegakkan nilai dan norma perdamaian, serta perlunya memperbaiki sistem dan teknik dalam menengahi konflik di masa sekarang (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2008). Setelah memperlihatkan diri di sejumlah konflik sebagai juru damai dengan mengirimkan sejumlah aktor individu di wilayah konflik baik sebagai mediator maupun pengawas dalam perundingan *peacemaking*, Finlandia pun mendapatkan identitas perannya sebagai *peacemaker* (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2010).

Setelah konflik Georgia berakhir, pada Mei 2010 Alexander Stubb selaku Menteri Luar Negeri menyatakan bahwa target Finlandia untuk ke depannya adalah mempertahankan identitas Finlandia sebagai sebuah negara yang terkenal akan aksi perdamaianya (*Rauhanvälityksen Suurvalta*). Dalam mengaktualisasikan identitas itu, Finlandia membuat dua kebijakan luar

negeri. Pertama, melakukan penggalangan bantuan dana yang bisa digunakan langsung saat keadaan darurat. Kedua, mendirikan institusi mediator yang berisi negara-negara yang ingin belajar dan memiliki pengalaman dalam *peacemaking* (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2010).

Hal ini dibuktikan oleh Finlandia dengan melakukan penggalangan dana dengan total sebesar € 8.550.000. Bantuan tersebut masing-masing diberikan kepada Afrika Barat pada tahun 2006 sebesar € 400.000, PBB pada tahun 2010 sebesar € 2.000.000), Uni Afrika pada tahun 2010 sebesar € 3.000.000, Nepal pada tahun 2010 sebesar € 3.000.000, dan Asia Tengah pada tahun 2014 sebesar € 150.000. Selain itu, Finlandia juga telah menggalang dana untuk Non-Governmental Organization(NGO) yang berfokus pada mediasi konflik seperti *International Crisis Group's Africa* dengan jumlah dana sebesar € 1.250.000, *Crisis Management Initiative* sebesar € 1.500.000 dan *Civilian Crisis Management* sebesar € 400.000 (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2010).

Sementara itu, Finlandia bekerjasama dengan Turki mendirikan *Group of Friends of Mediations 2010* dengan anggotanya adalah Norwegia, Swiss dan Finlandia sebagai negara yang berpengalaman dalam *peacemaking*, serta negara yang masih baru dalam *peacemaking* seperti Indonesia, Brazil dan Turki dalam upaya membentuk institusi mediator(Ministry for Foreign Affairs of Finland, nd). Institusi tersebut kini telah beranggotakan 44 negara. *Group Friends of Mediation* ini memiliki visi untuk mempromosikan dan meningkatkan penggunaan mediasi sebagai jalan terbaik dalam menyelesaikan konflik.

### **Identitas Kolektif antara Finlandia dengan Uni Eropa**

Walaupun Finlandia baru bergabung sebagai anggota Uni Eropa pada tanggal 1 Januari 1995. Namun, Finlandia telah lama melakukan kerjasama dalam bidang ekonomi dan perdagangan dengan *European Economic Area*

(namalama dari Uni Eropa) sejak tahun 1980. Pada awalnya Finlandia mengalami keraguan untuk langsung bergabung sebagai anggota di waktu yang sama karena khawatir tidak dapat netral dalam hubungan internasional dan cenderung condong ke salah satu pihak. Setelah Uni Soviet runtuh, Finlandia menjadi lebih berani untuk bergabung berupa mendaftarkan diri sebagai anggota dari *European Community* (namabarudari *European Economic Area*) pada bulan Maret 1992, dan menjadi anggota pada tahun 1995 (Raunio & Tiilikainen, 2003).

Finlandia dan Uni Eropa (nama baru dari *European Community*) memiliki persamaan dalam menjunjung tinggi perdamaian, demokrasi dan HAM (Ministry for Foreign Affairs of Finland, nd). Nilai-nilai tersebut diwujudkan oleh Finlandia untuk Uni Eropa berupa mendirikan program-program pengembangan HAM (Uotila, et al., 2004), menjadi mediator konflik (Raunio & Tiilikainen, 2003), dan mencanangkan program perbaikan perekonomian negara ketika Uni Eropa mengalami krisis ekonomi pada tahun 2008 (Jokela, 2015).

Sementara itu, Uni Eropa telah menganggap Finlandia sebagai anggota yang aktif menyejahterakan Uni Eropa terutama dalam aspek perdamaian walau ukuran wilayahnya tergolong kecil. Finlandia telah membantu menyelesaikan konflik internal antara Parlemen Eropa (*European Parliament*) dengan Komisi Eropa (*European Commission*) (Raunio & Tiilikainen, 2003), menjadi jembatan di antara Uni Eropa dengan Rusia, dan membantu Uni Eropa memperbaiki perekonomiannya ketika terkena krisis ekonomi pada tahun 2008 (Iso-Markku, 2013). Kontribusi Uni Eropa untuk Finlandia pun adalah dibuatnya *framework* kebijakan luar negeri Uni Eropa khusus untuk Finlandia pada tahun 1996. Kebijakan tersebut berisi bantuan pengaturan kebijakan luar negeri Finlandia dalam bidang politik, pertahanan dan keamanan, dengan kerjasama dengan NATO sebagai penasihat. Dengan

demikian, Finlandia tidak perlu repot dan khawatir mempertahankan wilayah kedaulatan sendiri, dan hanya perlu fokus melanjutkan kontribusinya dalam bidang ekonomi dan HAM kepada Uni Eropa (Jokela, 2011).

Hal-hal tersebut yang membuat Finlandia memiliki kedekatan hubungan dengan negara-negara anggota Uni Eropa. Solidaritas antara kedua pihak sangat erat. Karena secara bersamaan mereka memiliki identitas sebagai aktor yang menjunjung tinggi perdamaian, demokrasi dan HAM. Presiden Finlandia Tarja Halonen mengakuinya dengan menyatakan bahwa Uni Eropa telah menjadi wadah yang tepat dalam berbagi pengalaman dan membanggakan kebijakan luar negeri Finlandia. Hal itu dikarenakan negara-negara anggotanya juga memiliki identitas negara yang menjunjung tinggi perdamaian, demokrasi dan HAM sehingga terjadi ikatan hubungan erat (President of the Republic of Finland, 2010).

### **Hubungan Uni Eropa dan Rusia dalam Krisis Ukraina**

Hubungan antara Uni Eropa dengan Rusia sebetulnya telah lama mengalami ketegangan sejak 2010. Ian Bond selaku Direktur Kebijakan Luar Negeri Pusat untuk Eropa menyatakan bahwa hal itu terjadi lantaran pandangan Rusia dan Uni Eropa semakin bertolak belakang dalam bidang ekonomi dan identitas (European Union Committee, 2015). Hubungan di antara kedua negara semakin memburuk ketika Krisis Ukraina terjadi. Uni Eropa mendukung bergabungnya Ukraina ke dalam Uni Eropa secara penuh dengan alasan Ukraina tidak hanya berusaha menjunjung tinggi integritas wilayah dan kedaulatannya. Namun juga, menjunjung tinggi visi dan misi dalam mengembangkan aspek-aspek di wilayah Eropa Timur dengan cara menyatukan diri dengan wilayah Eropa lainnya. Visi dan misi dari Ukraina secara tidak langsung mendukung visi dan misi dari Uni Eropa sendiri sementara Rusia tidak dapat menerima hal tersebut sehingga berakhir dengan aneksasi Krimea pada Maret 2014 (European Union Committee, 2015).

Selama Krisis Ukraina berlangsung hingga sekarang ini, Uni Eropa menerapkan sanksi terhadap Rusia yang dilakukan dalam tiga tahap dengan dukungan dari Amerika Serikat dan Kanada. Sanksi tersebut berkaitan dengan *travel ban*, pembekuan asset badan usaha milik Rusia, dan pembatasan aktivitas pabrik SDA milik Rusia (European Union Committee, 2015). Rusia menanggapi sanksi dari Uni Eropa dengan mengeluarkan kebijakan berupa melarang peredaran produk-produk di Rusia yang diimpor dari Uni Eropa, Amerika Serikat, Kanada dan Australia. Produk yang dilarang oleh Rusia terdiri dari produk babi, susu, daging, ikan dan buah-buahan. Pada tahun 2013, Rusia mengimpor dari keempat wilayah dengan total US\$ 5.931 juta (Dolidze, 2015).

Sanksi yang diterapkan oleh kedua belah pihak sama-sama mengakibatkan kerugian di kemudian hari. Di pihak Rusia, nilai tukar mata uang Rubel terhadap Dollar maupun Euro mengalami penurunan yang cukup tajam dari bulan Juli 2014 ke bulan Desember 2014. Nilai tukar mata uang yang awalnya US\$ 1 setara dengan 34,94 RUB dan € 1 setara dengan 47,24 RUB (The Moscow Times, 2014), naik menjadi 61,15 RUB dan 76,15 RUB (IA Amitel, 2014). Sementara di pihak Uni Eropa mengalami kerugian sebesar € 55 milyar setelah produk ekspor untuk Rusia ditolak sepenuhnya (Szczeпаński, 2015) dan kerugian sebesar € 100 milyar setelah hampir 2 juta tenaga kerja Uni Eropa dari berbagai negara di Rusia dipulangkan (Sharkov, 2015).

Presiden Dewan Eropa Donald Tusk berpendapat apabila sudah waktunya antara Uni Eropa dan Rusia mempertimbangkan kembali hubungan di antara mereka. Uni Eropa selama ini hanya sekedar menjatuhkan sanksi untuk memberi pelajaran kepada Rusia serta memberikan penekanan agar Rusia tidak melanjutkan tindakan aneksasi di wilayah kedaulatan Ukraina seperti yang dilakukannya kepada Krimea.

Walaupun demikian, dibutuhkan persetujuan dari seluruh negara anggota Uni Eropa dan negara-negara di Barat sebelum bisa mengadakan mediasi (Matlak, 2016).

### **Konflik Identitas Finlandia dalam Isu Krisis Ukraina**

Sementara itu, Finlandia sebagai sebuah negara yang menjunjung tinggi demokrasi dan HAM melihat Krisis Ukraina sebagai sebuah peristiwa yang sangat disayangkan karena telah terjadi pelanggaran HAM dan hilangnya demokrasi suatu negara. Potensi Ukraina untuk menjadi negara yang lebih stabil dan memiliki pemerintahan yang bersih, harus berakhir mengalami tekanan lebih besar dari pihak-pihak yang menentang masuknya Ukraina sebagai anggota Uni Eropa. Pemerintah Finlandia mendukung integritas dan usaha Ukraina dalam bergabung dengan Uni Eropa, dan akan membantu Ukraina menegakkan demokrasi dan pemerintahan konstitusional yang bersih. Walaupun usaha Ukraina tentunya ditentang keras oleh Rusia dengan terjadinya aneksasi Krimea (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2014).

Dalam aksinya menghadapi Krisis di Ukraina, Finlandia hanya memberikan bantuan luar negeri kepada Ukraina dalam bentuk dana, dan tidak mengirimkan pasukan penjaga perdamaian (Boiko, 2015). Bantuan dana yang dikirim untuk Ukraina sejumlah € 6.415.000 yang difokuskan untuk mendanai program *monitoring* keadaan lingkungan dan hak-hak asasi pengungsi warga sipil di wilayah Ukraina yang mengalami (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2014). Selain itu, Finlandia juga berharap akan adanya akhir dari krisis Ukraina. Solusi yang ditawarkan dari Finlandia adalah dengan perlu diadakannya dialog mediasi antara Rusia dengan Uni Eropa dan Ukraina (President of the Republic of Finland, 2014).

Isu tentang diperlukannya mediasi antara Rusia dengan Uni Eropa dan Ukraina dalam waktu cepat juga telah diungkapkan oleh perwakilan dari OSCE. Mereka mendesak beberapa negara anggota Uni Eropa, salah satunya

Finlandia agar segera mengadakan mediasi (Pawlak & Baker, 2014). Tetapi, Alexander Stubb selaku pengganti Perdana Menteri Finlandia menanggapi Finlandia dalam waktu bersamaan mengalami dilema untuk sepenuhnya berpihak kepada Uni Eropa atau menjadi mediator. Hal ini dikarenakan Finlandia telah memutuskan untuk bergabung dengan Uni Eropa pada tahun 1995. Finlandia harus menaruh keberpihakannya kepada Uni Eropa sebagai salah satu anggotanya. Pada akhirnya Stubb mengatakan bahwa Finlandia lebih memilih untuk terus berpihak kepada Uni Eropa, tapi di saat bersamaan berharap ada pihak lain yang bersedia menjadi penengah (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2014).

Walaupun demikian, Finlandia tetap berusaha untuk melakukan tindakan *peacemaking* dalam konflik Rusia-Ukraina. Stubb mengklarifikasi lebih lanjut apabila Finlandia tidak ingin menjadi mediator utama, melainkan hanya ingin menjadi pendorong dan penegak perdamaian antara Rusia-Ukraina. Langkah yang ditempuh adalah dengan melakukan diskusi dan negosiasi baik melalui pertemuan bilateral maupun percakapan melalui telepon. Hal tersebut telah dilakukan Presiden Finlandia Saoli Niinistö, melalui pertemuan bilateral dengan Presiden Rusia Vladimir Putin dan berdiskusi melalui telepon dengan Perdana Menteri Ukraina Volodymyr Groysman (CNN, 2014).

## **Kesimpulan**

Berdasarkan studi kasus kebijakan luar negeri Finlandia dalam Krisis Ukraina pada 2014, penelitian ini telah menunjukkan bahwa suatu negara bisa memilih untuk tidak menjalankan kebijakan yang telah lama dipraktikkan dalam menghadapi suatu situasi. Kebijakan tersebut adalah berpartisipasi penuh dalam *peacemaking* suatu konflik dalam hubungan internasional, salah satunya dengan menjadi mediator dalam konflik antar

negara. Kebijakan Finlandia memainkan peran tradisionalnya sebagai *peacemaker* dapat dijelaskan dalam pemikiran konstruktivis, dengan konsep identitas. Menurut konstruktivis, suatu negara bisa menghadapi dilema dalam menentukan suatu kebijakan karena identitas-identitas yang dimiliki oleh negara tersebut bisa jadi saling bertolak belakang. Konflik identitas semakin rumit ketika keduanya sama-sama penting dan menentukan posisi negara tersebut dalam hubungan internasional.

Penelitian ini menemukan bahwa Finlandia mengalami konflik identitas antara identitas peran sebagai *peacemaker* dengan identitas kolektif sebagai negara anggota Uni Eropa yang kontra terhadap sikap Rusia dalam berkonflik dengan Ukraina. Kedua identitas yang dimilikinya sama-sama menjadi titik acuan Finlandia dalam merencanakan dan menentukan kebijakan luar negeri dalam menghadapi situasi hubungan internasional. Oleh sebab itu, Finlandia sempat mengalami dilema harus memilih salah satu identitas yang dimilikinya sebelum menindaklanjuti kebijakan luar negerinya dalam menanggapi Krisis Ukraina. Kedua identitas ini menunjukkan benturan ketika Finlandia menginginkan adanya mediasi antara Ukraina dan Rusia agar konflik di Ukraina dapat diakhiri dengan segera. Tetapi di saat yang bersamaan, rasa solidaritas yang terbentuk antara Uni Eropa dengan Finlandia cenderung lebih kuat sehingga Finlandia justru ikut terlibat dalam menjatuhkan sanksi ekonomi terhadap Rusia yang dicanangkan oleh Uni Eropa, Amerika Serikat, Kanada dan Australia. Tindakannya ini pula menimbulkan terjadinya krisis identitas yang dimiliki Finlandia sebagai *peacemaker*.

Namun demikian, penelitian ini masih memiliki beberapa kelemahan. Pertama, penelitian ini belum mampu menjelaskan lebih lanjut bagaimana hubungan Finlandia dengan Rusia sebelum dan setelah Krisis Ukraina. Hubungan antara kedua negara tersebut bisa menjadi faktor lain Finlandia

untuk lebih berpihak kepada Uni Eropa. Namun, juga tetap menjaga hubungan bilateral dengan Rusia. Kedua, dengan batasan jangkauan penelitian hanya pada tahun 2014 saja, penelitian ini belum mampu menjelaskan bagaimana sikap Finlandia dalam menentukan identitas dan kebijakannya pasca 2014 mengingat Krisis Ukraina masih berlangsung hingga sekarang. Ketiga, penelitian ini masih belum menjelaskan lebih detail tanggapan Uni Eropa, Ukraina maupun Rusia ketika Finlandia memutuskan untuk tidak memainkan perannya sebagai *peacemaker*.

Tanggapan dari negara lain juga menjadi faktor tambahan mengapa Finlandia tidak menggunakan identitasnya sebagai *peacemaker*, serta mempengaruhi identitas peran Finlandia sebagai *peacemaker* itu sendiri. Pengaruh tersebut dapat berakhir apabila Finlandia mengembalikan identitasnya sebagai *peacemaker* dengan mengadakan mediasi, atau tetap bertahan memilih berpihak kepada Uni Eropa. Terakhir, penelitian ini belum mampu memaparkan lebih detail bagaimana proses pemerintah Finlandia mengatasi dilema kebijakan tersebut, dan berakhir dengan memilih salah satu identitas yang berbenturan tersebut. Hal ini juga menentukan bagaimana selama ini kebijakan luar negeri Finlandia beradaptasi dengan situasi dalam hubungan internasional sehingga Finlandia dapat menghindari lebih banyak konflik semenjak penerapan status netralitasnya pada tahun 1948.

## Saran

Setelah memaparkan kesimpulan dari penelitian ini, penulis dapat memberikan beberapa saran kepada pemerintah Finlandia maupun perumus kebijakan luar negeri suatu negara. Pertama, negara harus memperhatikan setiap identitas yang dimilikinya untuk mencegah terjadinya konflik identitas ketika negara tersebut akan menentukan suatu kebijakan. Kedua, negara harus memperhitungkan dampak dari setiap kebijakan berdasar identitas

yang dipilihnya, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Terakhir, negara harus dapat mempertahankan identitas miliknya baik dalam situasi apapun, terutama apabila identitas tersebut telah dimilikinya sejak lama dan sudah dikenal luas secara internasional.

Selain itu penulis dapat memberikan saran kepada pembaca yang tertarik terhadap topik kebijakan luar negeri dalam menghadapi Krisis Ukraina untuk melakukan penelitian lebih lanjut. Di antaranya adalah analisa kebijakan Finlandia dalam menghadapi Krisis Ukraina pasca 2014. Hal ini dapat ditelusuri lebih lanjut untuk mengetahui identitas manakah yang selanjutnya diperankan oleh Finlandia, bagaimana cara Finlandia menentukan kebijakannya setelah mengalami dilema, dan kebijakan apa saja yang telah dijalankannya dengan menggunakan identitas tersebut. Kemudian penelitian mengenai reaksi dan kebijakan luar negeri yang diterapkan Uni Eropa, Ukraina dan Rusia selama Krisis Ukraina berlangsung. Hal ini dapat ditelusuri lebih lanjut untuk mengetahui bagaimana pihak-pihak yang terlibat dalam Krisis Ukraina menerapkan kebijakan mereka seiring belum ada satupun negara yang bersedia menjadi mediator di antara mereka.

## **Referensi**

### **Buku**

- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2005). *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (3rd ed.). Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- Hendropuspito, D. O. (1989). *Sosiologi Sistemik*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Jokela, J. (2011). *Europeanization and foreign policy: state identity in Finland and Britain* (1st ed.). London: Routledge.
- Leedy, P., & Omrod, J. (2005). *Practical Research: Planning and Design Research* (8th ed.). Ohio: Pearson Merrill Prentice Hall.

Miles, M., & Huberman, A. (1992). *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Miles, M., & Huberman, A. (2009). *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Moleong. (2007). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rodakarya.

Rosyidin, M. (2015). *The Power of Ideas: Konstruktivisme dalam Studi Hubungan Internasional*. Sleman: Tiara Wacana.

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

### **Artikel**

Melber, H., & Saunders, C. (2007, January). Conflict mediation in decolonisation: Namibia's transition to independence. *Afrika Spectrum: Deutsche Zeitschrift für Gegenwartsbezogene Afrikaforschung*, hal. 73-94.

### **Modul Kuliah**

Windiani, R., & Wahyudi, F. (2015). *Metode Penelitian Hubungan Internasional*. Semarang: Undip Press.

### **Jurnal**

Holsti, K. (1970). National Role in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309.

Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2013, Juni 24). Humanitarian Mine Action Year 2013. *Aid for humanitarian mine action in 2013*, 1-2.

Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2014, Desember 20). Humanitarian Aid Year 2014 by Country. *Humanitarian aid allocations in 2014*, 1-6.

Settles, I., Sellers, R., & Damas, A. (2002). One Role or Two? The Function of Psychological Separation in Role Conflict. *Journal of Applied Psychology*, 87(3), 574-582.

Wendt, A. (1992). Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organizations*, 26(2), 391-425.

Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, 8(2), 384-396. Diambil kembali dari <http://www.jstor.org/stable/2944711>

### Situs Internet

Accord. (2008). Delivering peace for Aceh: an interview with President Martti Ahtisaari. 1-3. Dikutip Mei 17, 2015, dari <http://www.c-r.org/accord/aceh-indonesia/delivering-peace-aceh-interview-president-martti-ahtisaari>

Boiko, A. (2015). *Finland Rules Out Weapon Supplies to Conflict-torn Ukraine*. Dikutip Maret 14, 2016, dari <http://sputniknews.com/politics/20150206/1017858897.html#ixzz3aXB3X1bT>

Botticelli, P. (1986). Finland's Relations with the Soviet Union, 1940-1986. *Loyola University Student Historical Journal 1985-1986*, 18. Dikutip Maret 22, 2016, dari <http://www.loyno.edu/~history/journal/1985-6/botticelli.htm>

CNN. (2014). *Transcript: Quest Means Business*. Dikutip Juli 7, 2017, dari <http://edition.cnn.com/TRANSCRIPTS/1408/15/qmb.01.html>

Matlak, M. (2016). *The Case for Europe: An Interview with Donald Tusk*. Dikutip April 17, 2017, dari <http://www.nybooks.com/daily/2016/02/18/the-case-for-europe-an-interview-with-donald-tusk/>

Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2010, Mei 7). *Finland aims to be a great power in peace mediation*. Dikutip Januari 25, 2016, dari <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=191892&contentlan=2&culture=en-%C2%AD%E2%80%90US>

Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2010). *Peace Mediation: Guidelines*. Dikutip March 15, 2016, dari <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=191825&culture=en-US>

- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2014, Mei 27). *Minister Tuomioja's speech on "Ukraine at a crossroads"*. Dikutip April 10, 2017, dari <http://www.formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=307075&contentlan=2&culture=en-US>
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2014, Desember 11). *Support for Ukraine granted by Finland in 2014*. Dikutip Mei 18, 2015, dari Ministry for Foreign Affairs of Finland: <http://www.formin.fi/Public/default.aspx?contentid=318102>
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2015, Mei 25). *Humanitarian Aid Year 2015. Humanitarian aid allocations in 2015, 5-8*.
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (n.d). *Crisis Management*. Dikutip Juli 8, 2015, dari Ministry for Foreign Affairs of Finland: <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=49302&contentlan=2&culture=en-US>
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (nd). *Mediation*. Dikutip Juli 8, 2015, dari Ministry for Foreign Affairs of Finland: <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=49301&contentlan=2&culture=en-US>
- Pawlak, J., & Baker, L. (2014, Maret 3). *EU to urge mediation with Russia over Ukraine*. Dikutip Juli 9, 2014, dari Reuters.com: <http://www.reuters.com/article/2014/03/03/us-ukraine-crisis-eu-idUSBREA220WZ20140303>
- President of the Republic of Finland. (2003, Agustus 3). *Speech by President of the Republic Tarja Halonen at the Loviisa Peace Forum in Loviisa Church on 3.8.2003*. Dikutip Februari 11, 2017, dari <http://www.presidentti.fi/halonen/Public/default6815-2.html?contentid=174344&nodeid=41417&contentlan=2&culture=en-US>
- President of the Republic of Finland. (2014, Agustus 13). *President of the Republic and Cabinet Committee on Foreign and Security Policy*

*discussed situation in Ukraine*. Dikutip April 22, 2017, dari <http://www.tpk.fi/public/default.aspx?contentid=310683&nodeid=44809&contentlan=2&culture=en-US>

Sharkov, D. (2015, Juni 19). *Russian Sanctions to 'Cost Europe €100BN'*. Dikutip Maret 21, 2017, dari <http://europe.newsweek.com/russian-sanctions-could-cost-europe-100-billion-328999>

Strange, H., & Ensor, J. (2014, Maret 21). *Ukraine crisis: March 21 as it happened*. Dikutip Juli 9, 2015, dari Telegraph Online: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/10707473/Ukraine-crisis-March-21-as-it-happened.html>

The President of the Republic of Finland. (2009). *Examining the Security Situation: Address by President of the Republic Martti Ahtisaari to the Annual Meeting of the National Defence Courses Association at the University of Helsinki on 13 April, 1999*. Dikutip Februari 12, 2017, dari <http://www.tpk.fi/ahtisaari/puheet1999/P990413.maanpen.html>

Tuomioja, E. (2003, Januari 1). "*Sakari Tuomioja*", artikkeli, *Arto Mansalan ja Juhani Suomen toimittamassa teoksessa Suomalainen diplomaatti. Muotokuvia muistista ja arkistojen kätköistä, SKS, s.450-467, Jyväskylä 2003*. Dikutip Februari 3, 2017, dari Tuomioja.org:

<http://tuomioja.org/kirjoitukset/2003/01/sakari-tuomioja-artikkeli-arto-mansalan-ja-juhani-suomen-toimittamassa-teoksessa-suomalainen-diplomaatti-muotokuvia-muistista-ja-arkistojen-katkoista-sks-s-450-467-jyvaskyla-2003/>

United Nations Mediator on Cyprus. (2012). *Galo Plaza Report (1965)*. Dikutip, Januari 24, 2017, dari [https://web.archive.org/web/20120111204358/http://www.cyprus-conflict.net/galo\\_plaza\\_report.html](https://web.archive.org/web/20120111204358/http://www.cyprus-conflict.net/galo_plaza_report.html)