JURNAL ILMIAH
ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
Vol. V No. 22 Tahun 2005

DEFINITION OF SITUATION SEBAGAI PENENTU TINDAKAN MANUSIA
Tjipta Lesmana

ANALISIS KEBIJAKAN LUAR NEGERI DALAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
Leonard Hutabarat

UPAYA DAN KENDALA MEMERANGI KORUPSI DI ERA PRESIDEN YUDHOYONO
Victor Silaen

PASANG SURUT OTONOMI DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG
Binoto Nadapdap

PANCASILA SEBAGAI PARADIGMA PENGEMBANGAN ILMU PENGETAHUAN DAN TEKNOLOGI
Surajiyo

ANALISIS PSIKOSEJARAH MENGENAI SOEHARTO
Subijantoro Atmosuwito

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA

ISSN: 1410-3745

SOCIAE POLITES

SOCIAE POLITES

JURNAL ILMIAH
ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
Vol. V No. 22 Tahun 2005

DAFTAR ISI

CATATAN REDAKSI ii

DEFINITION OF SITUATION SEBAGAI PENENTU TINDAKAN INDIVIDU 1
Tjipta Lesmana

ANALISIS KEBIJAKAN LUAR NEGERI DALAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL 13
Leonard Hutabarat

UPAYA DAN KENDALA MEMERANGI KORUPSI DI ERA PRESIDEN YUDHOYONO 23
Victor Silaen

PASANG SURUT OTONOMI DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG 35
Binoto Nadapdap

PANCASILA SEBAGAI PARADIGMA PENGEMBANGAN ILMU PENGETAHUAN DAN TEKNOLOGI 50
Surajiyo

ANALISIS PSIKOSEJARAH MENGENAI SOEHARTO 58
Subijantoro Atmosuwito

KETERANGAN PENULIS 66

ANALISIS KEBIJAKAN LUAR NEGERI DALAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL

Oleh Leonard Hutabarat

Abstrak

Ada beberapa elemen pokok yang harus difokuskan dalam upaya menganalisis kebijakan luar negeri. Yaitu, pemerintahan nasional dan daya tanggapnya terhadap kondisi-kondisi global yang sedang berubah. Tulisan ini berupaya mengidentifikasi sejumlah isu pokok yang terkait dengan analisis kebijakan luar negeri tersebut. Tulisan ini juga membahas asumsi-asumsi konvensional yang tercakup dalam kebijakan luar negeri, dan dampak transformasi global terhadap asumsi-asumsi tradisional tersebut, dan beberapa pemikiran dalam analisis kebijakan luar negeri.

Pendahuluan

Analisis kebijakan luar negeri merupakan salah satu sub-topik yang penting dalam disiplin akademik ilmu hubungan internasional. Sejak akhir dekade 1980-an, studi hubungan internasional menghadapi fenomena perubahan yang terjadi di panggung politik internasional. Akhir Perang Dingin, yang diikuti dengan runtuhnya Uni Soviet dan pecahnya Yugoslavia, telah menyebabkan terjadinya proliferasi negara-negara baru dan munculnya pola-pola baru dari kerjasama serta konflik di antara negara-negara yang baru muncul itu, serta pengaruhnya terhadap sistem internasional.

Selain itu, tren globalisasi seperti perkembangan perdagangan internasional, komunikasi, arus migrasi, dan lain-lain juga secara fundamental telah mempengaruhi kompetensi pemerintah nasional. Pada saat yang sama perkembangan dan pertumbuhan ekonomi regional dan integrasi politik serta munculnya isu kebijakan transnasional, seperti masalah lingkungan dan kejahatan transnasional, telah menambah tantangan baru bagi suatu *nation state* dan konteks internasionalnya.

Apa yang menjadi penyebabnya, sehingga setelah periode 1980-an menjadi begitu berbeda sehubungan dengan relevansi konsep "*statehood*" dan kebijakan luar negeri? Negara masih merupakan aktor utama dalam hubungan internasional. Negara merupakan subyek utama dari hukum internasional, anggota utama organisasi internasional, dan merupakan entitas yang terorganisir secara politik, militer dan diplomatik. Dengan pemahaman ini, maka dapat dilihat bahwa hakikat dari kebijakan luar negeri dapat dideskripsikan sebagai berikut:

"Foreign policy is composed of the goals sought, values set, decision made and action taken by states, and national governments acting on their behalf, in the context of the external relations of national societies. It constitutes an attempt to design, manage and control the foreign relations of national societies".[1]

1 Lihat Mark Webber dan Michael Smith. *Foreign Policy in a Transformed World*, London: Prentice Hall, 2002.

Elemen kunci dari analisis kebijakan luar negeri adalah fokus terhadap pemerintah nasional dan respons terhadap kondisi global yang sedang berubah. Tulisan ini antara lain akan membahas masalah dan asumsi konvensional dari kebijakan luar negeri, dampak transformasi global terhadap asumsi tradisional tersebut dan beberapa pemikiran analisis kebijakan luar negeri.

Kebijakan Luar Negeri

Analisis kebijakan luar negeri bertitik tolak dengan sejumlah pertanyaan penting mengenai apa yang harus dipelajari, sama seperti halnya dengan analisis kebijakan di bidang-bidang lain. Seperti pada analisis kebijakan pada umumnya, analisis kebijakan luar negeri berawal dari sejumlah pertanyaan utama mengenai apa yang dipelajari. Mungkin pertanyaan yang paling mendasar dan luas adalah, apakah kebijakan luar negeri itu. Kebijakan luar negeri terdiri atas tujuan yang akan dicapai, nilai, keputusan dan langkah yang diambil oleh negara dan pemerintah dalam konteks hubungan eksternalnya. Kebijakan tersebut juga mengandung upaya untuk merancang, mengatur, dan mengawasi hubungan luar negeri dari "*national societies*".

Bagaimana contoh deskripsi dari kebijakan di atas. Misalnya pada akhir dekade 1997, telah terjadi krisis keuangan yang berpengaruh terhadap sejumlah negara di Asia Timur. Dampak mata uang yang mengalami fluktuasi, spekulasi finansial, dan ketidakstabilan dalam pemerintahan di kawasan, telah menyebabkan perubahan kepercayaan dan mengurangi kapabilitas pemerintah nasional dalam mempertahankan kondisi ekonomi yang stabil. PM Malaysia Mahathir Mohammad, misalnya, menyatakan bahwa aktivitas keuangan internasional dituduh telah menimbulkan ketidakstabilan ekonomi demi memperoleh keuntungan finansial pribadi. Menghadapi krisis tersebut, negara-negara seperti AS dan Jepang serta institusi finansial internasional berupaya mewujudkan kembali stabilitas ekonomi yang jatuh akibat krisis tersebut.

Apakah respons terhadap krisis di atas merupakan "kebijakan luar negeri"? Dalam banyak hal jawabannya adalah "ya", sesuai dengan definisi kebijakan luar negeri di atas. Upaya-upaya yang dilakukan pemerintah nasional guna mencapai tujuan-tujuan yang jelas, menetapkan nilai dan mengambil tindakan, semua itu sejalan dengan posisi keuangan eksternalnya dan kebutuhan dari masyarakat nasionalnya. Dalam hal ini jelas terlihat adanya upaya untuk merancang, mengatur dan mengawasi hubungan luar negeri dari masyarakatnya, khususnya dalam hubungan ekonomi eksternalnya. Selain itu, terdapat beberapa hal yang menarik untuk dikaji lebih lanjut yaitu antara lain:

Pertama, apakah tujuan kebijakan luar negeri selalu jelas dan nilai-nilai yang ditetapkan dapat diterima oleh semua komponen masyarakat. Walaupun tujuan pertumbuhan ekonomi dan stabilitas merupakan tujuan masyarakat di mana-mana, selalu terdapat pihak yang melihat kepentingannya berada dalam spekulasi dan lebih mengutamakan keuntungan individual.

Kedua, apakah selalu pemerintah nasional yang mengambil keputusan atau tindakan. Kebijakan luar negeri secara esensi merupakan tindakan pemerintah untuk kepentingan nasional. Selama krisis ekonomi di Asia Tenggara, misalnya, perubahan tidak hanya terjadi pada satu negara, namun dimungkinkan terjadinya juga perubahan politik. Jadi, pemerintah nasional tidak dilihat sebagai satu kesatuan yang "*monolithic*".

Ketiga, apakah pemerintah nasional merupakan satu-satunya aktor di panggung internasional. Contoh krisis di Asia menunjukkan bahwa pemerintah nasional diserang oleh aktivitas spekulan internasional. Sementara itu dalam kesempatan lain, pemerintah juga harus menghadapi tantangan dari *international criminal cartels, terrorist organisations*, dan *migratory flows of population*.

Keempat, sehubungan dengan hal di atas, seberapa besar "*power*" yang dibutuhkan guna merancang, mengatur dan mengawasi pemerintah nasional. Jelas bahwa dalam banyak transaksi ekonomi internasional, pemerintah nasional hanya merupakan sebagian kecil dari arus keuangan internasional, bersama-sama dengan aktivitas perusahaan dan spekulan, yang memiliki pengaruh penting dalam memba-tasi otoritas dari "*management capacity*" pemerintah.

Bagi kebijakan luar negeri apapun, pertanyaan sederhana seperti "apa yang sedang terjadi" dan "siapa melakukan apa dan kepada siapa" merupakan titik awal yang penting. Berikut ini akan dijelaskan upaya-upaya yang dilakukan analis dalam menghadapi pertanyaan-pertanyaan di atas pada masa lalu dan langkah-langkah yang perlu untuk diformulasikan kembali.

Asumsi Tradisional Kebijakan Luar Negeri

Secara tradisional, kebijakan luar negeri berhubungan dengan apa yang dikenal sebagai "*world of states*", dengan aktor utamanya adalah "*nation states*" dan pemerintahnya, dan dengan sejumlah masalah kebijakan yang timbul merefleksikan hakikat politik internasional yang "*competitive*" dan "*insecure*". Kondisi ini menyebabkan kebijakan luar negeri memberikan "*image*" yang sangat kuat dalam studi hubungan internasional. Kebijakan luar negeri seringkali merupakan jawaban dari pertanyaan-pertanyaan seperti: apakah tujuan dari kebijakan luar negeri? Siapa yang membuat kebijakan luar negeri? Bagaimana prosesnya? Langkah apa yang diambil?

Dalam kaitan ini tampak adanya hubungan antara "*foreign policy*", "*state-hood*" dan "*world of states*". Studi hubungan internasional selama bertahun-tahun dilakukan dalam konteks terminologi "*state-centric realism*". Perspektif ini berasumsi bahwa negara adalah aktor utama dalam politik global. Tujuan dari kebijakan luar negeri menurut pandangan ini berkaitan dengan upaya terhadap "*sovereignty*" dan "*independence*". Nilai yang penting dalam konsep ini adalah "*national interest*", yang didefinisikan sebagai "*independence*" dan "*security*". Namun kenyataannya bahwa di dunia ini setiap negara mengejar kepentingan nasional yang sama dan keadaan ini menyebabkan konsekuensi penting. Khususnya ini berarti bahwa politik internasional memiliki karakteristik "*competition*" dan "*insecurity*" serta tugas utama pembuat kebijakan luar negeri adalah menghadapi ancaman dan aksi dari kompetitornya. Menurut kelompok realis, situasi ini dipandang sebagai dorongan utama dari motivasi manusia, yaitu perebutan kekuasaan.[2]

Kebijakan luar negeri dalam pandangan tradisional dilaksanakan tidak hanya oleh "*world of states*", tetapi juga "*society of states*", di mana terdapat sejumlah aturan tidak tertulis di dalamnya tentang bagaimana suatu pemerintah nasional harus bersikap dan mengambil tindakan.[3] Esensi dari tanggung jawab negara adalah dalam melakukan kebijakan luar negeri yang bertanggung jawab — dengan mempraktikkan diplomasi dalam hubungannya dengan bangsa-bangsa lain.

Menurut pandangan ini, tindakan kebijakan luar negeri adalah salah satu tindakan politik yang menentukan. Upaya untuk mempengaruhi perilaku melewati batas nasional, di mana tidak ada dukungan dari hukum nasional dan budaya serta konsekuensi dari suatu tindakan sangat sukar diprediksi, memberikan elemen yang fundamental dalam hal tingkat kesulitan dan resiko yang tidak ada dalam proses pembuatan keputusan di bidang lainnya. Bahkan dengan sekutu terdekat sekalipun terdapat potensi salah paham, eskalasi dan kemungkinan terjadinya perang. Praktik-

2 Lihat R. Aron, *Peace and War. A Theory of International Relations*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1962, hlm. 21-93; dan H. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 3rd edition, New York: Alfred A. Knopf, 1960, hlm. 3-15.

3 Lihat H. Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Basingstoke: Macmillan, 1977, hlm. 13-16; 23-52.

praktik kenegaraan yang bertanggung jawab dapat mengurangi banyak dari ketidakpastian dan risiko-risiko ini, namun tidak dapat mengeliminasinya sama sekali. Dengan demikian, kebijakan luar negeri tidak hanya menjadi bersifat elitis, rahasia dan berhubungan dengan keamanan nasional, tetapi juga berisiko tinggi.

Meskipun esensi kebijakan luar negeri sama bagi tiap negara, namun terdapat beberapa variasinya. Bagi pandangan tradisionalis, masalah "*power*" sering dideskripsikan dalam terminologi kekuatan militer. Hal ini menghasilkan negara-negara yang dikenal sebagai "*Great Powers*", "*Middle Powers*" atau "*Small States*", yang semuanya mengindikasikan cakupan dan tanggung jawab dari kebijakan luar negeri. [4]

Elemen lain dalam variasi kebijakan luar negeri didasarkan pada para pembuat keputusan itu sendiri. Kebijakan tidak dilaksanakan hingga adanya komitmen untuk mencapai tujuan dengan keseimbangan antara kemampuan yang diperlukan bagi implementasinya.

Size, status, resources dan *human factors* adalah elemen kunci dalam studi tradisional kebijakan luar negeri. Elemen lainnya dapat dideskripsikan karena situasi geopolitik suatu negara dan tantangan yang dihadapinya dalam jangka waktu pendek. Untuk jangka waktu yang lama, kebijakan luar negeri digambarkan dalam terminologi lokasi - seperti "*island state*", "*buffer state*" - dan dalam terminologi konteks politik umum dalam pemerintahan - seperti "*democracy*", "*dictatorship*", "*stability*" dan "*instability*". [5] Faktor-faktor ini penting dalam menentukan pilihan-pilihan yang ada bagi para pembuat kebijakan luar negeri, dan mempengaruhi langkah-langkah yang akan diambil.

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa pandangan tradisional dari kebijakan luar negeri didasarkan pada "*state-centric realism*" yang tidak dapat menghilangkan kompleksitas atau varian dari studi proses pembuatan kebijakan luar negeri. Berikut ini akan dibahas sejumlah proses yang ada dan bagaimana hal tersebut menghasilkan pendekatan baru dalam studi kebijakan luar negeri.

Perkembangan Politik Internasional

Salah satu perkembangan politik global adalah adanya transformasi/perubahan dalam tahun-tahun terakhir ini.[6] Walaupun periode akhir tahun 1980-an seringkali disebut sebagai momentum perubahan internasional, adalah penting untuk melihat perspektif historis. Perubahan yang terjadi dalam politik global tidak berlangsung dalam satu malam. Perubahan tersebut dapat terjadi tiba-tiba dan bergeser secara radikal pada masa sesudahnya. Perubahan yang terjadi sejak tahun 1980-an ini harus dipertimbangkan ketika mempelajari kebijakan luar negeri.[7]

Perkembangan yang terjadi di panggung internasional, seperti yang berlangsung tahun 1990-an, dengan banyak munculnya sejumlah negara baru dan akselerasi pembangunan politik dan ekonomi menuntut operasionalisasi negara. Berakhirnya imperium kolonialisme Inggris dan Perancis awal dekade 1960-an menghasilkan aktor-aktor baru di kancah internasional. Dan banyak dari negara baru ini turut membawa masalah dalam pembangunan ekonomi dan politik.[8]

Berkenaan dengan berkembangnya aktor non-negara adalah munculnya bentuk baru dari organisasi internasional. Salah satu klaim utama oleh *states* untuk mendominasi urusan internasional adalah bahwa negara yang terorganisir lebih baik secara keseluruhan untuk memenuhi kepentingan

4 Lihat G. R. Berridge, *International Politics: States, Power and Conflict Since 1945*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 2nd edition, 1992, hlm. 9-25.

5 Lihat W. Wallace, *Foreign Policy and the Political Process*, London and Basingstoke: Macmillan, 1971.

6 Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. dan Perraton, J., *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*, Oxford: Polity Press, 1999.

7 Lihat M. Light, "Foreign Policy Analysis", dalam Groom, A.J.R. dan M. Light (eds.), *Contemporary International Relations. A Guide to Theory*, London: Pinter, 1994, hlm. 93-108.

8 Lihat R.H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

negara bagi tata tertib, kesejahteraan dan pembangunan. Seperti dijelaskan di atas, "*society of states*" berbeda satu sama lain, dan selama 20-30 tahun terakhir ini terlihat proliferasi atau konsolidasi bentuk-bentuk organisasi yang pelaksanaannya diambil dari kompetensi negara. Hal ini terlihat pada badan global seperti *United Nations* (UN) atau *World Trade Organisation* (WTO) hingga institusi regional maupun sub regional seperti *Council of Europe* serta *North American Free Trade Association*.[9]

Implikasi dari proses di atas adalah sebuah transformasi yang substansial namun tidak lengkap dari "*world of states*". Hal ini tidak berarti bahwa negara tidak diperlukan lagi, namun lebih pada argumen bahwa pemerintah nasional harus menghadapi realita baru yang lebih kompleks, yang merupakan hasil dari suatu proses evolusi dalam jangka waktu tahunan.

Wajah tradisional dari kebijakan luar negeri sangat tergantung pada pandangan tertentu dari agenda kebijakan luar negeri. Klaim antarnegara dalam urusan internasional telah menimbulkan "*insecurity*", dan sebagai hasilnya, tujuan akhir kebijakan nasional adalah kapabilitas untuk meyakinkan keamanan militer bagi wilayah dan kontribusinya bagi warganya.

Bagaimana agenda tradisional ini dipengaruhi oleh perubahan kontemporer saat ini? Penting untuk memiliki perspektif historis. Bahkan, selama Perang Dingin, kapabilitas kebanyakan negara untuk memenuhi keamanan nasionalnya masih banyak menghadapi tantangan. Baik negara yang lemah ataupun yang tergantung pada "*powerful patrons*", terutama negara *superpower* dengan kemampuan arsenal nuklirnya.

Pemahaman terhadap keamanan nasional semakin mengemuka akhir-akhir ini. Penekanan instrumen militer keamanan pada masa *Cold War* (dan perluasan kebijakan politik luar negeri) telah mengalami proses "*down-graded*" baik oleh pemerintah atau oleh para analis kebijakan luar negeri. Bagi banyak negara, *Cold War* telah menimbulkan "*opportunity cost*" dalam hal pengeluaran di sektor ekonomi dan pembangunan sosial. Dengan hilangnya ancaman Soviet maka telah membawa pihak Barat terhadap eksploitasi "*peace dividend*" – yaitu pengalihan sumber daya yang ada di luar militer (misalnya ditunjukkan dengan turunnya belanja militer dari proporsi *gross domestic product*) terhadap kebutuhan penduduk sipil.

Keamanan dari sektor militer mungkin termasuk hal yang penting, meskipun demikian, ancaman dari sektor-sektor lain seperti ekonomi, lingkungan, politik dan *societal sectors* tidak dapat diabaikan begitu saja.[10] Sejak tahun 1980-an, menjadi tidak mudah untuk memainkan kartu "*national security card*" dalam bentuk tradisionalnya. Isu-isu baru mengemuka dan isu-isu tersebut memiliki implikasi transnasional dan global.

Aktor dan Isu

Siapa yang membuat kebijakan luar negeri? Dalam analisis tradisional kebijakan luar negeri, jawabannya adalah jelas, yaitu elite politik dan birokrat yang memiliki tanggung jawab guna mencapai tujuan-tujuan kebijakan luar negeri dan mempunyai kualifikasi ke arah itu. Pandangan elitis terhadap kebijakan luar negeri tidak berarti bahwa mesin politik luar negeri benar-benar terbatas. Akses terhadap proses pembuatan kebijakan dibatasi, namun bukannya tidak mungkin untuk dicapai.

Hubungan antara mesin kebijakan luar negeri dan masyarakat yang lebih luas adalah penting untuk memahami pola-pola partisipasi, baik formal maupun informal. Partisipasi dalam pembuatan kebijakan luar negeri secara tradisional bersifat *hierarchical* dan relatif terbatas, demikian pula isu yang ada dalam agenda kebijakan luar negeri merefleksikan prioritas tertentu. Seperti

9 Lihat R.O. Keohane dan Martin, L., "The Promise of Institutionalist Theory". *International Security*, 20 (1), 1995, hlm. 39-51.

10 Lihat B. Buzan, Wæver, O. dan de Wilde, J. *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, CO, and London: Lynne Rienner, 1998.

dijelaskan sebelumnya, terdapat hubungan yang kuat antara kebijakan luar negeri dan keamanan nasional.

Pandangan yang *hierarchical* terhadap isu kebijakan luar negeri memperoleh kritik dalam dua dekade terakhir. *Pertama*, hakikat "*national security*" mengalami tekanan, karena kenyataannya dalam banyak hal *national security* telah diambil alih dengan pentingnya apa yang disebut sebagai "*soft power*". *Kedua*, meluasnya agenda keamanan nasional menuju aktivitas area baru telah terjadi, baik dalam terminologi "*environmental*" dan "*societal concerns*".

Isu-isu baru dalam agenda kebijakan luar negeri sejak tahun 1970-an dinyatakan dengan terminologi "*intermestic*", karena proses pembuatan kebijakan luar negeri tersebut melibatkan *societies*, dan tantangan politis serta organisasi baru.

Perubahan Perspektif Kebijakan Luar Negeri

Apabila institusi negara masih merupakan pusat dari tata kehidupan internasional, maka kebijakan luar negeri masih menikmati pengaruh dan keistimewaan di atas aktor non-negara. Kebijakan luar negeri dilaksanakan dalam konteks perubahan seperti:

- Changes in the numbers, resources and status of both states and non-state actors, including the rise of 'non-state foreign policies'.
- Changes in the nature of national security and other national objectives and values.
- Changes in policy-making processes, including the new salience of cross-departmental and cross-national processes.
- Changes in the nature of power and influence, and in the effectiveness of particular methods of policy implementation.

Sejauh ini, salah satu pusat perhatian studi kebijakan luar negeri adalah kompetisi antara perspektif-perspektif yang berbeda. Sebelumnya telah dijelaskan pandangan "*realist*", "*state-centric view of foreign policy*", atau yang biasa dideskripsikan sebagai pandangan "*traditional*".

Pendekatan "*Neo-Realism*" masih memberikan peran sentral bagi negara dan tidak adanya *world government* dalam dunia anarkis. Anarki menciptakan kondisi kecurigaan dan kompetisi di antara negara. Ini bukan berarti negara secara konstan terlibat dalam perang. Namun menurut *Neo-Realism*, negara dibatasi oleh perilakunya oleh "*the distribution of capabilities*" dalam sistem internasional. Manifestasi yang jelas dari hal ini adalah *nuclear weapons-based deterrence* dan juga bentuk tradisional dari *balance of power*. Kebijakan luar negeri menurut pandangan ini dilihat dari *national survival*, mencari peluang guna meningkatkan kapabilitas negara.[11]

Selain itu ada juga yang memandang kebijakan luar negeri berkaitan dengan kompetisi, *insecurity* dan ancaman, namun realitanya banyak kebijakan luar negeri mengenai kerjasama antarnegara. Berdasarkan asumsi ini, tantangan yang ada terhadap konsepsi *Realist* dan *Neo-Realist* mengenai kebijakan luar negeri berasal dari perspektif *Pluralist*.[12] Dalam banyak hal, pendekatan ini merupakan respons langsung terhadap tidak mampunya pendekatan tradisional guna menjelaskan perubahan yang terjadi di dalam negeri dan politik internasional. Pendekatan *Pluralist* melihat perubahan ini sebagai pengaruh sentral bagi kebijakan luar negeri, sehingga membutuhkan konsep yang baru. Pluralis telah mengidentifikasi sejumlah tren global yang berdampak terhadap pemerintah nasional dan masyarakat nasional. Salah satu pendekatan yang berpengaruh dalam hal ini adalah konsepsi Keohane dan Nye (1989) mengenai "*complex*

11 Waltz, K., *Theory of International Politics*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.
12 Viotti, P.R. dan Kauppi, M.V., "Theory, Images and International Relations : An Introduction", dalam Viotti, P.R. dan Kauppi, M.V. (eds.), *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*, 2nd edition, New York and Toronto: Macmillan, 1993b, hlm. 4-22.

interdependence". Berdasarkan pandangan ini, politik dunia sejak tahun 1970-an memiliki karaktreristik agenda seperti "*multiple issues*" dan kebijakan luar negeri bergerak dari keamanan menuju hal-hal yang bersifat ekonomi, sosial, lingkungan dan lainnya. Sebagai konsekuensi, hubungan antara pemerintah dalam area kerjasama yang lebih luas semakin meningkatkan bentuk-bentuk baru organisasi intenasional. Dalam banyak hal, meskipun belum ada yang disebut dengan *world government, world politics* dan *world economy* semakin meningkat yang diatur oleh sejumlah aturan dan institusi.

Karakteristik utama lainnya dalam konteks baru ini adalah bahwa isu internasional mempengaruhi populasi domestik, di mana *non-governmental organisations* dapat tertarik juga terhadap proses pembuatan kebijakan luar negeri. *Pressure groups*, kelompok kepentingan dan kekuatan domestik lainnya dapat memperoleh peran dalam membentuk kebijakan luar negeri, terutama dalam isu-isu ekonomi dan sosial. Dalam implementasi kebijakan, organisasi-organisasi yang ada dapat terlibat melalui sistem inter-departemen dan aktivitas kebijakan yang *cross sectoral*. Penggunaan "*power*" dan "*coercion*" menjadi tidak berperan daripada "*influence*", "*access*" dan "*communication*". Dalam argumen ini kebijakan luar negeri dilihat sebagai kebijakan nasional yang memiliki "*international dimension*" dan menggunakan alat analisa *Comparative Politics* atau *Policy Analysis* lebih umum untuk mengeksplorasi proses kebijakan luar negeri.[13]

Perspektif lain dalam studi kebijakan luar negeri adalah *Dependency Perspective*. Hal ini sehubungan dengan munculnya banyak negara baru di Dunia Ketiga (*Third World*). Walaupun banyak dari negara-negara baru ini mengklaim memiliki apa yang dikenal dengan *sovereignty, recognition, control of territory*, namun banyak dari mereka yang tidak mampu melaksanakan independensinya. Dalam pandangan ini, dunia terdiri atas "*inequalities*" antara negara dan masyarakat, dimana pihak yang kecil, miskin dan tidak stabil secara efektif berada sebagai *sub-ordinate* dari pihak yang lebih besar, kaya dan stabil. Bagi analisa kebijakan luar negeri, persepsi ini mengarah pada kesimpulan bahwa "*less developed countries*" memiliki lebih sedikit pilihan kebijakan yang realistik — *they succumb to a form of economic servitude upon rich states and international financial institutions and, in regional terms, become preoccupied with immediate threats to their national security that arise from arbitrary borders (a legacy of the colonial period) and unresolved territorial claims*.[14] Proses pembuatan kebijakannya seringkali memiliki karakteristik kurangnya struktur yang stabil, tidak adanya sumber manusia dan administratif dan keterkaitan *domestic political contests* dan *foreign policy actions*. Bagi negara-negara seperti ini pembuatan dan implementasi kebijakan luar negeri seringkali merupakan refleksi bahwa aksi diperlukan.

Sejak tahun 1990-an, proses globalisasi berkembang pesat di bidang ekonomi politik, dengan pertumbuhan proses transnasional dari proses produksi dan komunikasi. Proses globalisasi tidak lagi dibatasi wilayah dan pembagian nasional atau otoritas pemerintah nasional seperti sebelumnya.[15] Hal ini juga menyebabkan pengaruh terhadap pendekatan kebijakan luar negeri. Globalisasi secara prinsip dapat berarti bahwa kebijakan luar negeri sering tidak berarti di hadapan pengaruh eksternal yang kompleks. Karena, di satu sisi pendekatan *Realist, Pluralist* and *Dependency* sangat menekankan asumsi-asumsi *power, influence* dan *rules*, di sisi lain Globalist tidak mengasumsikan struktur-struktur seperti itu. Bagi proses pengambilan keputusan dan kebijakan luar negeri, hal ini merupakan dunia "*postmodern*", di mana tidak adanya struktur yang pasti.[16]

13 *Ibid.*
14 Thomas, C. *In Search of Security. The Third World in International Relations*, Brighton: Harvester Wheatsheaf, 1987.
15 Sasken, S., *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, NewYork: Columbia University Press, 1996.

Penjelasan ini menunjukkan bahwa konsep kebijakan luar negeri itu sendiri masih merupakan debat dan debat tersebut berkaitan dengan perkembangan yang lebih luas dari karakter global. Adalah tidak mungkin membuat garis lurus yang sederhana dari sebab akibat antara "*real world*" dan "*analysis of foreign policy*", namun jelas bahwa kepastian relatif dan prediksi dari "*world of states*" sejak tahun 1950-an dan 1960-an telah hilang. Teori kebijakan luar negeri juga jelas bukan hanya sekedar deskripsi mekanik dari proses dan peristiwa. Dengan demikian dapat disebutkan bahwa pendekatan *Realist* dan *Neo-Realist* dapat dideskripsikan sebagai "*conservative*", sedangkan pendekatan *Pluralist* sebagai "*reformist*", dan *Dependency* serta *Globalist* sebagai "*radical*" – dalam pengertian setiap pendekatan dapat menerima posisi *status quo* dalam struktur *world politics*.

Hal lain yang relevan dalam studi kebijakan luar negeri adalah apa yang disebut dengan "*problem-solving theories*" dan "*critical theories*". "*Problem-solving theories*" melihat tatanan yang ada sebagai sesuatu yang "*given*" dan mengupayakannya untuk bekerja lebih efektif, sedangkan "*critical theories*" memandang tatanan yang ada sebagai refleksi dari "*power relations*" dan "*ideologies*" yang merepresentasikan kelompok dominan tertentu dalam urusan internasional. Dalam konteks ini, baik Realisme dan Pluralisme dapat dilihat sebagai pendekatan "*problem-solving*", sedangkan pendekatan Dependency dan Globalist mengandung unsur-unsur dari "*critical theory*" (seperti pendekatan terhadap kebijakan luar negeri dan politik internasional lebih umum, seperti feminisme dan *environmentalism*). Ringkasan dari pendekatan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini.

16 Devetak, R., "Postmodernism", dalam Burchill, S. dan Linklater, A. (eds.), *Theories of International Relations*. Basingstoke: Macmillan, 1996, hlm. 179-209.

Penutup

Transformasi yang terjadi dalam politik internasional memberikan tantangan baru bagi kebijakan luar negeri suatu negara. Hal ini termasuk perbedaan yang tipis antara kebijakan luar negeri dan politik dalam negeri, meningkatnya hambatan terhadap

Tabel 1
Perspektif Kebijakan Luar Negeri

	Nature of the international system	Foreign policy issue	Value-laden assumptions
Realism	1. Competitive. 2. Prone to war. 3. Influence of high level diplomacy balances of power 4. Society of states.	1. Acquisition of power. 2. State survival. 3. Glory and prestige. 4. The 'national interest'.	Conservative
Pluralism	1. 'Complex interdependence'. 2. Increased likelihood of cooperation.	1. Multiple issues with no hierarchy. 2. Economic issues as important as military ones	Reformist
Globalism	1. Acceleration of transnational processes of production, exchange and communication 2. Security of different countries or regions increasingly linked.	1. Multiple. 2. States overwhelmed by this multiplicity.	Radical

Sumber: Webber (2002).

negara oleh pengaruh aktor internasional lain, dan proliferasi isu-isu baru. Asumsi-asumsi yang ada dalam kebijakan luar negeri yang konvensional masih penting untuk diperhatikan secara serius dan masih tetap adanya supremasi *states* sebagai salah satu aktor utama. Namun demikian, sejalan dengan perkembangan politik internasional, kebijakan luar negeri suatu negara juga menyadari eksistensi aktor-aktor lain dalam sistem internasional yang juga turut menentukan agenda, instrumen dan kemungkinan keberhasilan kebijakan luar negeri. Adalah tugas analisis kebijakan luar negeri untuk merespons dengan cara yang kreatif dan fleksibel terhadap perkembangan-perkembangan baru di dalam studi hubungan internasional tersebut.

Kepustakaan

Aron, R., Peace and War. A Theory of International Relations, *London: Weidenfeld and Nicolson, 1962.*

Berridge, G.R., International Politics. States, Power and Conflict since 1945, *Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 2nd edition, 1992.*

Bull, H., The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics, *Basingstoke: Macmillan, 1977.*

Buzan, B., O Wæver, dan J de Wilde, Security. A New Framework for Analysis. *Boulder, CO, and London: Lynne Rienner, 1998.*

Devetak, R., "Postmodernism", dalam Burchill, S. dan A. Linklater (eds.), Theories of International Relations, *Basingstoke: Macmillan, 1996.*

Held, D., A. McGrew, D. Goldblatt, dan J. Perraton, Global Transformations: Politics, Economics, and Culture, *Oxford: Polity Press, 1999.*

Jackson, R.H., Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World, *Cambridge: Cambridge University Press, 1990.*

Keohane, R.O. dan L. Martin, "The Promise of Institutionalist Theory". International Security, *20(1), 1995.*

Keohane, R.O. dan J.S. Nye, Power and Interdependence. World Politics in Transition, *Boston and Toronto: Little Brown, 1977.*

————, Power and Interdependence. World Politics in Transition, *2nd edition, Boston: Little Brown, 1989.*

Light, M., "Foreign Policy Analysis", dalam Groom, A.J.R. dan M. Light (eds.), Contemporary International Relations. A Guide to Theory, *London: Pinter, 1994.*

Morgenthau, H., Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace, *3rd edition, New York: Allred A. Knopf, 1960.*

Risse-Kappen, T. (ed.), Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Relations, *Cambridge: Cambridge University Press, 1995.*

Sasken, S., Losing Control ? Sovereignty in an Age of Globalization, *NewYork : Columbia University Press, 1996.*

Viotti, P.R. dan M.N. Kauppi (eds.), International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism, *2nd edition, New York and Toronto: Macmillan, 1993a.*

Viotti, P.R. dan Kauppi, M.V., "Theory, Images and International Relations: An Introduction", dalam Viotti, P.R. dan M.V. Kauppi (eds.), International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism, *2nd edition, New York and Toronto: Macmillan, 1993b.*

Wallace, W., Foreign Policy and the Political Process, *London and Basingstoke: Macmillan, 1971.*

Walt. S.M., "International Relations: One World, Many Theories", Foreign Policy, *110, 1998.*

Waltz, K., Theory of International Politics. *Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.*

Webber, Mark dan Michael Smith. Foreign Policy in a Transformed World, *London: Prentice Hall, 2002.*