

Pendekatan Terhadap Studi Politik Luar Negeri di Negara-negara Berkembang

Pendahuluan

Studi politik luar negeri kerap kali melibatkan tinjauan domestik dan internasional. Banyak anggapan bahwa faktor-faktor domestik sama kuatnya mempengaruhi output politik luar negeri. Kerangka teoritis pun selalu mengambil dua pertimbangan yakni unsur domestik dan elemen eksternal.

Jika faktor-faktor domestik itu menentukan kebijakan luar negeri maka kondisi negara-negara itu pun ditinjau dari segi perkembangan ekonomi memberikan nuansa terhadap perilakunya di dunia internasional. Klasifikasi sederhana terhadap sebuah negara dalam konteks ekonomi adalah negara-negara maju dan negara-negara berkembang.

Artikel ini akan mengulas pendekatan terhadap studi politik luar negeri negara-negara berkembang. Namun sebelum sampai pada kajian terhadap kebijakan eksternal negara berkembang dilakukan terlebih dahulu survai singkat terhadap kerangka teoritis studi politik luar negeri.

Lima kerangka teoritis

Sebuah daftar kerangka teoritis yang dicatat Lyod Jensen (1982) memaparkan lima model dalam pembuatan kebijakan politik luar negeri¹. Pertama, model strategis atau rasional. Pendekatan ini sering digunakan oleh sejarawan diplomatik untuk melukiskan interaksi politik luar negeri berbagai negara atau tindakan para pemimpin negara-negara itu dalam merespon negara lainnya. Negara dan pengambil keputusan dipandang sebagai aktor terpendek yang memaksimalkan tujuannya dalam politik global. Pendekatan ini memiliki kelemahan adalah asumsi kalkulasi rasional yang dilakukan para pengambil kebijakan dalam situasi ideal yang jarang terjadi. Dengan kata lain apa yang disebut rasional oleh peneliti sering dianggap rasional oleh yang lainnya. Bahkan ada kelemahan lainnya bahwa model seperti ini menyandarkan pada intuisi dan observasi.

Model kedua adalah pengambilan keputusan. Penulis terkenal kerangka analisa ini adalah Richard C Snyder, HW Bruck dan Burton Sapin. Ia menggambarkan modelnya dalam kerangka yang kompleks dengan meneropong jauh kedalam "kotak hitam" pengambilan kebijakan luar negeri. Salah satu keuntungan pendekatan ini yakni membawa dimensi manusia kedalam proses politik luar negeri secara lebih efektif.

Jensen juga menyebutkan adanya model lain yakni politik birokratik. Pendekatan ini menekankan pada peran yang dimainkan birokrat yang terlibat dalam proses politik luar negeri. Menurut Jensen, karena peralihan yang signifikan dalam pemerintahan dan partai-partai politik di banyak negara, maka politik luar negeri tergantung kepada pelayanan pegawai negeri yang lebih permanen untuk informasi dan nasihat. Oleh sebab itu birokrat - termasuk di jajaran Departemen Luar Negeri - mampu mempengaruhi pembentukan politik luar negeri. Namun demikian peran birokrat ini tak bisa dibesar-besarkan karena keterbatasan pengaruhnya juga.

Keempat, model adaptif menekankan pada anggapan bahwa perilaku politik luar negeri seyogyanya difokuskan pada bagaimana negara merespon hambatan dan peluang yang tersedia dalam lingkungan internasional. Disinilah pilihan politik luar negeri tidak dalam kondisi terbatas namun sangat terbuka terhadap segala pilihan.

Model kelima disebut Jensen sebagai pengambilan keputusan tambahan. Karena adanya ketidakpastian dan tidak lengkapnya informasi dalam masalah-masalah internasional, disamping banyaknya aktor-aktor publik dan privat yang terkait dengan isu-isu politik luar negeri, maka keputusan tak bisa dibuat dalam pengertian kalkulasi rasional komprehensif.

Sementara itu studi politik luar negeri negara-negara sedang berkembang disebut-sebut "kurang berkembang" atau "tidak berkembang". Namun demikian studi terhadap negara berkembang, untuk membedakan dari negara maju seperti Amerika Serikat atau Inggris, tetap menarik untuk disimak.

Studi Polugri Negara Berkembang

¹ Lyod Jensen, *Explaining Foreign Policy*. New jersey, prentice Hall. Inc., 1982, hal. 5-11.

Sejauh ini seperti dikatakan Ali E Hilla Dessouki dan Bghat Korany², ada tiga pendekatan yang mendominasi studi politik luar negeri di negara-negara berkembang baik di Asia, Afrika maupun Amerika Latin.

Pertama, pendekatan psikologis. Pendekatan ini menilai politik luar negeri sebagai fungsi impuls dan idiosinkratik seorang pemimpin. Menurut pandangan ini, raja-raja dan presiden merupakan sumber politik luar negeri. Oleh karena itu perang dan damai merupakan selera pribadi dan pilihan individual.

Dalam hal ini politik luar negeri dipersepsikan bukan sebagai aktivitas yang dirancang untuk mencapai tujuan-tujuan nasional atau sosial melainkan seperti ditulis Edward Shill tahun 1962 sebagai "bagian dari hubungan masyarakat". Tujuannya, memperbaiki citra negara, meningkatkan popularitas pemimpin dan mengalihkan perhatian dari kesulitan-kesulitan domestik kepada ilusi-ilusi kemenangan eksternal.

Terhadap pendekatan ini sedikitnya terdapat tiga kritik. Pertama, pendekatan ini membuat politik luar negeri tampak seperti sebuah kegiatan irasional, bukan masalah analisis sistematis. Kritik kedua, pendekatan ini mengabaikan konteks (domestik, regional dan global) dimana politik luar negeri diformulasikan dan dilaksanakan. Ketiga, pendekatan seperti ini mengabaikan fakta bahwa karena kepentingan mereka dalam survival politik, sebagian besar pemimpin menepiskan sifat eksentriknya yang berlawanan dengan sikap dominan, perasaan publik dan realitas politik.

Memang sulit mengesampingkan variabel idiosinkratik di kebanyakan negara berkembang namun yang lebih penting dianalisa bagaimana konteks pembuatan kebijakan mendorong tipe-tipe kepemimpinan tertentu dan bukan tipe yang lainnya. Atau bagaimana faktor idiosinkratik pemimpin mungkin mengubah konteks, mempengaruhi orientasi politik luar negeri pemimpin lainnya.

Kedua, pendekatan negara-negara besar yang dominan di kalangan pakar-pakar realis seperti Hans J Morgenthau. Pendekatan ini memandang politik luar negeri sebagai fungsi konflik Timur-Barat. Singkatnya, politik luar negeri negara-negara berkembang dipandang lemah otonominya. Negara berkembang dipengaruhi rangsangan eksternal, mereka bereaksi terhadap prakarsa dan situasi yang diciptakan kekuatan eksternal.

² Ali E Hillal Dessouki and Baghat Korany, *A Literature Survey and a Framework for Analysis dalam The Foreign Policies of Arab States*, Bouleider, Westview Press, 1991, hal. 8.

Kelemahan utama pendekatan ini mengabaikan sumber-sumber dalam negeri dalam politik luar negeri.

Ketiga, pendekatan reduksionis atau *model-builders*. Pendapatnya, politik luar negeri negara berkembang ditentukan oleh proses yang sama dan perhitungan keputusan yang membentuk politik luar negeri negara-negara maju. Perbedaan dasarnya adalah kuantifikasinya. Negara berkembang memiliki sumber-sumber dan kemampuan yang kecil. Oleh sebab itu, melaksanakan politik luar negeri dalam skala yang lebih kecil. Pandangan ini berdasarkan asumsi bahwa perilaku semua negara (besar dan kecil, kaya atau miskin, berkembang atau maju) mengikuti model pengambilan keputusan aktor rasional.

Dikatakan pula, semua negara berusaha meningkatkan kekuasaan dan semua negara juga dimotivasi oleh faktor-faktor keamanan. Oleh karena itulah, politik luar negeri negara-negara berkembang persis sama seperti negara maju namun dalam level lebih rendah. Pendekatan ini tidak memperhitungkan karakter khusus seperti modernisasi, pelembagaan politik yang rendah dan status ketergantungan dalam stratifikasi sistem global.

Salah satu ciri-ciri kajian baru, berbeda dengan tiga pendekatan tadi, menekankan kepada sumber-sumber politik luar negeri dan bagaimana proses modernisasi dan perubahan sosial mempengaruhi perilaku eksternal negara-negara berkembang.

Misalnya karya Weinstein tentang politik luar negeri Indonesia yang menghasilkan pandangan adanya tiga tujuan politik luar negeri³. Pertama, mempertahankan kemerdekaan bangsa melawan ancaman yang dipersepsikan. Kedua, mobilisasi sumber-sumber eksternal untuk pembangunan dalam negeri. Dan ketiga, mencapai sasaran-sasaran yang berkaitan dengan politik dalam negeri seperti mengisolasi salah satu oposisi politik dari dukungan luar negeri, memanfaatkan legitimasi untuk tuntutan-tuntutan politik domestik dan menciptakan simbol-simbol nasionalisme dan persatuan nasional.

Contoh lain kajian baru politik luar negeri negara berkembang menekankan sumber-sumber domestik dan bagaimana proses modernisasi dan perubahan sosial mempengaruhi perilaku eksternal. East dan Hagen menggaris bawahi faktor sumber-sumber untuk membedakan dengan ukuran-ukuran faktor itu berupa jumlah absolut sumber-sumber yang tersedia dengan faktor modernisasi yang artinya kemampuannya memobilisasi, mengontrol dan menggunakan sumber-sumber ini. Modernisasi itu sendiri dipandang sebagai proses dimana

negara-negara meningkatkan kemampuannya untuk mengontrol dan menggunakan sumber-sumbernya. Ini berarti, negara yang modern punya kemampuan yang lebih besar dalam bertindak.

Unsur penting lainnya kajian politik luar negeri negara berkembang menekankan pada posisi ekonomi politik aktor dalam stratifikasi sistem global. Johan Galtung seperti dikutip Marshall R Singer melukiskan dengan jelas tentang stratifikasi dalam sistem internasional ini⁴. Galtung memaparkan bahwa sistem politik internasional mirip dengan sistem feodal yang terdiri dari negara besar alias "top dog", negara menengah dan regional serta negara berkembang atau negara "underdog" yang lebih kecil.

Dalam konteks ini, ketidaksederajatan menjadi fokus utama. Negara berkembang eksis dalam tatanan dunia ini dicirikan dengan ketidaksederajatan antara negara dalam level pembangunan sosial ekonomi, kemampuan militer dan stabilitas politik dan prestise. Akibatnya, penetrasi luar terada proses pengambilan keputusan negara-negara berkembang. Aktor eksternal berpartisipasi secara otoritatif dalam alokasi sumber-sumber dan determinasi sasaran-sasaran nasional. Dalam hal ini banyak karya ilmiah sudah ditulis tentang peranan Dana Moneter Internasional (IMF), perusahaan multinasional dan bantuan luar negeri negara-negara besar.

Dari berbagai pendekatan yang ada, tulis Hillal dan Korany, analisis yang memadai terhadap politik luar negeri negara-negara berkembang semestinya mempertimbangkan bahwa politik luar negeri adalah bagian dan paket situasi umum Dunia Ketiga dan merefleksikan evolusi situasi ini. Dengan demikian, proses politik luar negeri tak dapat dipisahkan dari struktur sosial domestik atau proses politik domestik.

Menurut Hillal dan Korany, untuk memahami politik luar negeri negara Dunia Ketiga perlu membuka "kotak hitam". Dunia Ketiga ini banyak dipengaruhi stratifikasi internasional. Meskipun negara berdaulat namun negara-negara Dunia Ketiga, dapat dirembesi, dipenetrasi dan bahkan didominasi. Oleh sebab itu penting pula melihat struktur global yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan luar negeri.

³ Franklin B Weinstein, *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence: From Sukarno to Soeharto* (Ithaca: Cornell University Press, 1976).

⁴ Marshall R Singer, "The Foreign Policies of Small Developing States" dalam *World Politics : An Introduction* oleh James N Rosenau, Kenneth W Thompson dan Gavin Boyd. New York, The Free Press, 1980, hal. 275.

Sedikitnya ada tiga persoalan besar yang dihadapi negara berkembang dalam melaksanakan politik luar negerinya. Pertama, dilema bantuan dan independensi. Negara Dunia Ketiga mengalami dilema antara memiliki bantuan luar negeri atau mempertahankan independensi nasional.

Kedua, dilema sumber-sumber dan tujuan yang lebih menekan di negara berkembang dibandingkan negara maju. Dilema ini menyangkut kemampuan para pengambil kebijakan mengejar tujuan di tengah realisme kemampuan negaranya.

Keempat, dilema keamanan dan pembangunan yang merupakan versi modern dari debat lama "senjata atau roti". Sejumlah pakar menilai politik luar negeri terutama merupakan proses atau aktivitas yang tujuan utamanya adalah mobilisasi sumber-sumber eksternal demi pembangunan masyarakat.

Dari paparan teoritis tentang berbagai pendekatan untuk memahami politik luar negeri sebuah negara dan spesifik lagi untuk mengetahui lebih jauh politik luar negeri negara berkembang, penulis menyusun sebuah kerangka analisis sendiri. Kerangka analisis itu terdiri dari empat pilar yakni, lingkungan domestik, orientasi politik luar negeri, proses pengambilan keputusan dan perilaku politik luar negeri.

Ada baiknya unsur-unsur ini diuraikan untuk mengetahui bobot dan rangkaiannya dalam meneliti input dan outputs politik luar negeri berkembang. Pertama, dalam unsur lingkungan domestik sejumlah faktor dianalisa untuk mengetahui apakah yang memperkuat dan menghambat politik luar negeri seperti geografi, struktur sosial, kemampuan ekonomi, kemampuan militer dan struktur politik. Dalam kajian struktur politik dibahas sejauh mana elemen ini memberikan peluang atau menghambat para pengambil keputusan. Menyangkut struktur politik diantaranya stabilitas, legitimasi, tingkat institusionalisasi dan tingkat dukungan publik. Faksionalisasi politik dan instabilitas domestik biasanya menghambat pelaksanaan sebuah politik luar negeri.

Tingkat yang rendah dalam institusionalisasi dan tingginya instabilitas politik di sebagian besar negara berkembang menghasilkan sejumlah hal. Salah satunya adalah keutamaan eksekutif, khususnya dalam pengembangan pusat presiden yang mendominasi proses pengambilan keputusan. Kelembagaan presiden biasanya menikmati kebebasan relatif karena tiadanya kebebasan pers atau oposisi yang kuat. Di negara-negara seperti ini

hubungan antara kebijakan domestik dan luar negeri lebih langsung daripada negara maju yakni politik luar negeri dikerahkan untuk mencapai tujuan domestik.

Orientasi politik luar negeri menyangkut salah satu komponen output politik luar negeri. Komponen lainnya adalah keputusan dan tindakan. Orientasi adalah cara elit politik luar negeri sebuah negara mempersepsikan dunia dan peran negaranya di dunia. Holsti mendefinisikan orientasi sebuah negara sebagai "sikap umum (sebuah negara) dan komitmen terhadap lingkungan eksternal, strategi fundamental untuk mencapai tujuan domestik dan tujuan serta aspirasi eksternal dan untuk menghadapi ancaman yang ada." Ia mendefinisikan tiga orientasi yakni isolasi, nonblok dan koalisi. Orientasi ini biasanya stabil. Perubahan berlangsung jika terjadi peralihan radikal struktur politik domestik, keseimbangan regional dan sistem global.

Llyod S Ethredge seperti dikutip Jensen melihat adanya dua orientasi individual terhadap sistem politik internasional yakni introvert dan ekstrovert. Kemudian ia membuat matriks dengan mengkaitkannya dengan unsur dominasi. Ia melukiskannya sebagai berikut :

	Introvert	Ekstrovert
Dominasi tinggi (pembentukan ulang)	Pemimpin blok	Pemimpin (penyatuan) dunia)
Dominasi rendah (memelihara)	Mempertahankan	Konsiliasi

Selanjutnya unsur proses pengambilan keputusan yang menekankan personalisasi karakter proses pengambilan keputusan dan lemahnya institusionalisasi di negara-negara berkembang. Sebenarnya pengambilan keputusan tidak sesedehana itu. Seorang pemimpin mungkin mengambil kata akhir untuk menentukan beberapa alternatif namun ia harus mempertimbangkan banyak variabel dan harus mengingat respon berbagai kelompok domestik yang berpengaruh. Dalam banyak contoh unit utama pengambilan keputusan bukanlah presiden secara individual melainkan presiden sebagai lembaga.

Perilaku politik luar negeri yang merupakan kerangka analisis berikutnya berisi tindakan dan posisi konkret serta keputusan negara yang diambil atau disahkan dalam melaksanakan politik luar negeri. Tindak-tanduk politik luar negeri merupakan ekspresi

konkret orientasi dalam tindakan spesifik. Pada umumnya perilaku politik luar negeri dicirikan dengan dukungan dari PBB.

Sementara itu studi politik luar negeri misalnya Indonesia sudah banyak dilakukan baik oleh akademisi dalam negeri maupun kalangan peneliti asing. Leo Suryadinata mengkategorikan kajian politik luar negeri dalam dua pendekatan yakni studi makro dan mikro⁵. Ia menyebutkan mereka yang studi makro antara lain Franklin Weinstein, Anak Agung Gde Agung dan Michael Leifer.

Sedangkan studi skala mikro misalnya dilakukan John M Reinhardt, JAC Mackie, David Mazingo dan Dewi Fortuna Anwar. Perlu ditambahkan pula studi mutakhir bersifat mikro terhadap politik luar negeri Indonesia dilakukan Rizal Sukma⁶.

Studi terhadap politik luar negeri juga biasanya membaginya berdasarkan periode Sukarno dan Soeharto. Sebagian besar studi politik luar negeri era Soeharto diterbitkan tahun 1970-an dan awal 1980-an. Studi yang dilakukan Rizal selesai dalam bentuk disertasi tahun 1997. Jadi tergolong baru dibandingkan studi terakhir yang dilaksanakan Leo yang terbit tahun 1996.

Kesimpulan

Dimensi politik luar negeri negara-negara berkembang lebih kompleks dibandingkan dengan model untuk studi politik luar negeri negara-negara maju. Lima model yang diajukan Jensen dalam kajian politik luar negeri, tidak mencukupi untuk menguraikan rangkaian yang terkait dengan politik luar negeri yang dilakukan negara sedang berkembang.

Unsur-unsur domestik seperti pembangunan ekonomi, politik, struktur sosial serta instabilitas yang terkandung dalam proses perumusan serta aktualisasi politik luar negeri sangat besar pengaruhnya. Bahkan dalam skala tertentu, negara berkembang cenderung memiliki instabilitas tinggi dibandingkan dengan negara maju sehingga polanya tidak ajeg.

Disamping itu faktor sistem internasional dimana hegemoni negara besar juga berpengaruh, perilaku politik luar negeri juga mengikuti arus internasional. Ketergantungan

⁵ Leo Suryadinata, *Indonesia's Foreign Policy Under Suharto*. Singapura: Times Academic Press, 1996, hal. 1.

⁶ Disertasi Rizal Sukma, *Indonesia's Restoration of Diplomatic Relations with China: A Study of Foreign Policy Making and the Function of Diplomatic Ties*. Department of International Relations. The London School of Economics and Political Science, University of London, United Kingdom, 1997.

ekonomi dan politik negara berkembang terhadap negara besar menyebabkan keterbatasan dalam melaksanakan politik luar negerinya.

Daftar Pustaka

- Anderson, Benedict and Audrey Kahin (eds), *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contribution to the Debate*. New York: Cornell Modern Indonesia Project, 1982.
- Anwar, Dewi Fortuna, *Indonesia in Asean: Foreign Policy and Regionalism*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1994.
- Agung, Ide Anak Agung Gde, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy 1945-1965*. Paris: Mouton, 1973.
- Brackman, Arnold C., *Indonesia: Suharto's Road*. New York: American-Asian Educational Exchange, 1972.
- Bandoro, Bantarto (ed), *Hubungan Luar Negeri Indonesia Selama Orde Baru*. Jakarta: CSIS, 1994.
- Crouch, Harold, *The Army and Politics in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press, 1978
- Hill, Hall, *Indonesia's New Order: the Dynamics of Socio-Economic Transformation*. Honolulu: University of Hawaii Press, 1994.
- Leifer, Michael, *Indonesia's Foreign Policy*. London: George Allen & Unwin, 1983.
- Nicolson, Harold, *Diplomacy*. Oxford, Oxford University Press, 1969
- Suryadinata, Leo, *Indonesia's Foreign Policy Under Suharto: Aspiring to International Leadership* Singapore: Times Academic Press, 1996.
- Vatikiotis, Michael R.J., *Indonesian Politics Under Suharto: Order, Development, and Pressure for Change* London: Routledge, 1993.
- Vatikiotis, Michael R.J., *Political Change in Southeast Asia: Trimming the Banyan Tree*. London: Routledge, 1996.
- Van Der Kroef, J.M., *Indonesia After Sukarno*. Van Couver: Univ. of British Columbia Press, 1971.
- Weinstein, Franklin B., *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence*:

From Sukarno to Soeharto . Ithaca: Cornell University Press, 1976.

Sukma, Rizal, Indonesia's Restoration of Diplomatic Relations with China: A Study of Foreign Policy Making and the Function of Diplomatic Ties. London, Department of International Relations. The London School of Economics and Political Science, University of London, United Kingdom, 1997.

¹ Marshall R Singer, " The Foreign Policies of Small Developing States" dalam World Politics : An Introduction oleh James N Rosenau, Kenneth W Thompson dan Gavin Boyd. New York, The Free Press, 1980, hal. 275.

Lloyd Jensen, Explaining Foreign Policy. New jersey, prentice Hall. Inc., 1982, hal. 5-11.

Ali E Hillal Dessouki and Baghat Korany, A Literature Survey and a Framework for Analysis dalam The Foreign Policies of Arab States, Boulder, Westview Press, 1991, hal. 8.

Marshall R Singer, " The Foreign Policies of Small Developing States" dalam World Politics : An Introduction oleh James N Rosenau, Kenneth W Thompson dan Gavin Boyd. New York, The Free Press, 1980, hal. 275.
Leo Suryadinata, Indonesia's Foreign Policy Under Suharto. Singapura: Times Academic Press, 1996, hal. 1.

Source: <http://the-worldpolitics.com/>