

Mohtar Mas'oe'd

ISU DAN AKTOR POLITIK LUAR NEGERI



GADJAH MADA UNIVERSITY PRESS

Pengantar

Tentang Tiga Model Pembelajaran Politik Luar Negeri

Penjelajahan mengenai literatur tentang politik luar negeri menunjukkan adanya tiga cara pembelajaran, yaitu memperlakukan politik luar negeri sebagai fenomena yang bisa dipelajari melalui prinsip-prinsip sains (*science*), menekankan unsur seni (*art*) dalam proses kebijakan politik luar negeri, dan memusatkan pada dimensi kriya (*craft*) dari proses politik luar negeri.

Menurut Henry Mintzberg, pengembang model pembelajaran untuk bidang manajemen, perbedaan di antara ketiga pendekatan pembelajaran itu dapat digambarkan sebagai berikut.

- a. Model pembelajaran sains menekankan logika; mengandalkan fakta ilmiah (*scientific*), mencari sesuatu yang bisa diulang (*replicability*), mengambil kesimpulan secara deduktif, dan menerapkan strategi *planning*. Hasilnya adalah analisis sistemik yang dapat diukur.
- b. Model pembelajaran seni mengutamakan imajinasi; mengandalkan pemikiran kreatif (*creative insight*), mencari sesuatu yang baru (*novelty*), mengambil kesimpulan secara induktif, dan menerapkan strategi *visioning*. Hasilnya adalah sintesis komprehensif dalam bentuk wawasan (*insight*) dan penglihatan (*visions*).
- c. Metode pembelajaran kriya mengutamakan pengalaman; mengandalkan pengalaman praktis, mencari sesuatu yang berguna (*utility*), mengambil kesimpulan secara *iterative*, dan menerapkan strategi *trial and error*. Hasilnya adalah pembelajaran dinamis dalam bentuk pengambilan tindakan, eksperimen, dan terus mencoba menerapkan sesuatu.

Uraian di atas merupakan deskripsi yang sangat sederhana dari karya Mintzberg. Walaupun demikian, dengan model yang sangat disederhanakan itu, dapat dilihat gambaran perkembangan studi politik luar negeri dengan lebih jelas.

Ketika mempelajari fenomena politik luar negeri, sebagian ilmuwan menerapkan metode ilmiah mirip dengan model pertama Mintzberg. Mereka menekankan pengembangan teori yang bisa diuji, merumuskan hipotesis berdasar teori tersebut, dan menguji hipotesis tersebut sering kali dengan analisis kuantitatif. Cara kerja ini mendominasi banyak perguruan tinggi yang mengajarkan politik luar negeri, terutama di Amerika Serikat (AS). *Correlates of War*, *Dimensions of Nations*, dan berbagai proyek penelitian oleh RAND Corporation merupakan beberapa contoh studi terkenal di AS yang menekankan pemakaian sains untuk memahami fenomena sosial.

Sementara itu, ada sebagian ilmuwan lain yang memandang politik luar negeri sebagai bagian dari studi kebijakan yang cenderung lebih banyak berisi gagasan, bukan persamaan matematis. Dalam hal ini, persamaan matematis dapat dipakai dengan syarat terkait dengan gagasan, terutama gagasan yang relevan dengan dunia politik nyata. Pendekatan ini memandang politik luar negeri seperti posisi ilmuwan konstruktivis. Sebagai fenomena, politik luar negeri digambarkan bukan sebagai kenyataan objektif, melainkan sebagai sesuatu yang dikonstruksi melalui interaksi antaraktor dan pengembangan suatu kerangka pemikiran yang sama mengenai isu kebijakan. Dengan demikian, bisa diduga bahwa perumusan masalah kebijakan dan perancangan solusinya tidak sepenuhnya objektif, tetapi juga mencerminkan proses sosial dan politik. Oleh karena itu, proses perumusan masalah dan usulan kebijakan politik luar negeri ditentukan oleh pengonseptualisasian persoalan yang dihadapi dan harus dicari solusinya oleh para pembuat keputusan.

Hal ini berarti bahwa sains bukan penuntun yang diperlukan untuk mempelajari politik luar negeri sebagai kebijakan. Kalau gagasan dan upaya konstruksi tentang kebijakan oleh para pembuat kebijakan merupakan faktor penting, maka diperlukan cara analisis yang bisa memahami dua hal tersebut. politik luar negeri bukan fenomena yang bisa dipelajari secara saintifik seperti halnya molekul atau atom. Analisis politik luar negeri harus mempertimbangkan hal-hal yang tidak mungkin dipelajari secara saintifik, seperti *judgement* para individu yang terlibat dalam proses politik luar negeri. Kelompok ilmuwan kedua ini memerlukan pendekatan seperti yang

digambarkan dalam model kedua Mintzberg, yang menekankan pada cara kerja seni, yaitu mengutamakan *creative insight*, mengembangkan imajinasi, dan bersikap visioner. Dalam ilmu hubungan internasional, karya-karya Johan Galtung termasuk dalam kategori ini.

Sementara itu, beberapa ilmuwan dan praktisi politik luar negeri memperlakukan pembuatan keputusan sebagai kriya yang prosesnya mengandung banyak ketidakpastian. Dengan *input* yang sama, proses itu bisa menghasilkan *output* keputusan yang berbeda. Dalam menghadapi kondisi yang penuh ketidakpastian seperti itu, para pembuat keputusan diharuskan untuk memiliki kemampuan membuat *judgment*. Hal yang diperlukan bukan keahlian mekanistik-teknokratik, yaitu keahlian memasukkan *input* yang tepat sehingga muncul *output* kebijakan yang siap diterapkan, melainkan banyak hal yang nonmekanistik. Karya-karya Henry Kissinger, termasuk dalam beberapa hal Hans J. Morgenthau, banyak menekankan dimensi kriya dari proses politik luar negeri.

Penjelasan tersebut menekankan perlunya mempertimbangkan unsur seni dan kriya dalam studi politik luar negeri. Pendekatan ilmiah cenderung membuat analisis politik luar negeri menjadi teknokratik yang mengesampingkan persoalan politik, padahal politik luar negeri, seperti namanya dalam bahasa Indonesia, adalah persoalan yang inheren politik. Pendekatan saintifik menekankan perlunya informasi dan data yang sah; tentunya data yang tepat dan analisis yang bagus sangat penting untuk membuat politik luar negeri. Akan tetapi, itu semua tidak akan berguna kalau usulan kebijakan politik luar negeri yang diajukan tidak *feasible* secara politik dan tidak bisa diterapkan. Oleh karena itu, sekali lagi, analisis politik luar negeri harus memperhatikan konteks politik pembuatan kebijakan politik luar negeri yang sangat mungkin selalu berubah. Analisis kebijakan politik luar negeri juga harus menerima kenyataan bahwa proses politik sangat tidak menentu dan bisa tidak rasional. Untuk menangani situasi yang tidak menentu, diperlukan keahlian dalam bidang seni dan keterampilan kriya.

Tentang Isu dan Aktor Politik Luar Negeri

Kumpulan bacaan ini bermaksud membantu para pembaca untuk memahami fenomena politik luar negeri dengan memusatkan perhatian pada isu-isu yang menjadi perhatian publik dan para aktor yang terkait dengan isu

tersebut. Fokus pada isu dan aktor itu didasarkan pada dua alasan. Pertama, buku ini memuat beberapa kejadian yang masing-masing diperlakukan sebagai kasus yang dipakai untuk menggambarkan suatu isu tertentu. Isu itu kemudian dianalisis berdasar kerangka teoretis tertentu. Dengan cara itu, fenomena politik luar negeri yang berlangsung dapat dipahami dengan baik. Kedua, aktor diasumsikan memiliki *agency* yang memungkinkan tindakan politik luar negeri tersebut dilakukan.

Sebagai bagian dari upaya memahami fenomena dan studi politik luar negeri, kumpulan bacaan ini diarahkan untuk menjawab beberapa pertanyaan dasar berikut:

- a. Apa yang dipelajari oleh studi politik luar negeri?
- b. Pengetahuan apa yang telah diperoleh tentang politik luar negeri?
- c. Bagaimana pengetahuan itu diperoleh?
- d. Bagaimana menggunakan pengetahuan itu untuk menjelaskan dan memahami politik luar negeri suatu bangsa?

Tujuan kompilasi ini dianggap tercapai kalau para pembaca, sesudah menyelesaikan bacaan ini, menjadi tertarik dan mengembangkan minat untuk mempelajari fenomena politik luar negeri secara akademik lebih lanjut.

Selamat membaca.

Daftar Isi

DAFTAR ISI

Pengantar	v
Daftar Isi	ix
1 Analisis Politik Luar Negeri.....	1
• Pendahuluan	1
• Memahami Analisis Politik Luar Negeri.....	4
• Realisme: Negara, Kepentingan Nasional, dan Politik Luar Negeri	7
• Behavioralisme dan Rasionalisme	9
• Politik Birokrasi dan Politik Luar Negeri	10
• Struktur Domestik dan Politik Luar Negeri.....	11
• Pluralisme: <i>Linkage Politics</i> dan Politik Luar Negeri	12
• Tiga Kritik Terhadap Analisis Politik Luar Negeri Klasik: Analisis Negara, Globalisasi, dan Perubahan.....	13
• Analisis Politik Luar Negeri dan Negara.....	14
• Analisis Politik Luar Negeri dan Globalisasi	15
• Analisis Politik Luar Negeri dan Perubahan	17
• Kesimpulan: Analisis Politik Luar Negeri dan Studi Hubungan Internasional	19
• Referensi.....	20

2	Politik Luar Negeri dan Perubahan Lingkungan Internasional: Tradisionalisme dan Behavioralisme	25
	• Analisis Tradisional: Kepentingan Nasional dan Kompatibilitas–Konsensus.....	27
	• Pendekatan Behavioral: Rosenau dan Adaptasi Politik Luar Negeri	34
	• Kesimpulan: Perubahan dan Politik Luar Negeri dalam Debat yang Lebih Luas	39
	• Referensi.....	41
3	Realisme Neo-Klasik dan Teori Politik Luar Negeri.....	45
	• Empat Teori Politik Luar Negeri	48
	• Kebangkitan dan Keruntuhan Negara-Negara Besar	55
	• Persepsi dan Salah Persepsi dalam Politik Internasional	58
	• Mempertimbangkan Kembali Peran Negara	62
	• Merancang Penelitian Sosial.....	67
	• Kesimpulan: Menuju Masa Depan.....	70
	• Catatan Akhir	74
	• Buku yang Diulas	85
4	Politik Luar Negeri Korea Selatan: Tantangan dan Tanggapan.....	87
	• Pendahuluan	87
	• Tantangan Terhadap Politik Luar Negeri Korea Selatan	89
	• Langkah-Langkah ke Depan	98
	• Kesimpulan.....	107
	• Catatan Akhir	108
	• Referensi	110
5	Teori dan Transformasi Politik Luar Negeri Turki.....	113
	• Transformasi Sistem Internasional.....	117
	• Transformasi Politik Dalam Negeri	124
	• Transformasi Mekanisme Pembuatan Keputusan.....	130
	• Kesimpulan.....	135
	• Referensi.....	136
6	Perspektif Materialisme-Historis dan Politik Luar Negeri: Studi Kasus Inggris di Timur Tengah dan Afrika Utara.....	139
	• Pendahuluan	139
	• Materialisme-Historis dan Politik Luar Negeri Inggris di Timur Tengah dan Afrika Utara.....	140

- Hipotesis Materialisme-Historis tentang Tanggapan Inggris
terhadap Pergolakan Arab 150
- Kesimpulan..... 154
- Referensi 155