

BAB II

TUNJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Hubungan Internasional

Hubungan internasional yang pada dasarnya merupakan studi mengenai interaksi lintas batas negara oleh *state actor* maupun *non-state actor*, memiliki berbagai macam pengertian. Perwita dan Yani menjelaskan bahwa Studi tentang Hubungan Internasional banyak diartikan sebagai suatu studi tentang interaksi antar aktor yang melewati batas-batas negara. Terjadinya Hubungan Internasional merupakan suatu keharusan sebagai akibat adanya saling ketergantungan dan bertambah kompleksnya kehidupan manusia dalam masyarakat internasional sehingga interdependensi tidak memungkinkan adanya suatu negara yang menutup diri terhadap dunia luar (Perwita & Yani, 2005:3-4).

Hal ini berarti hubungan internasional mencakup interaksi yang dilakukan oleh aktor suatu negara dalam kehidupan antarnegara. Adanya saling ketergantungan dari kedua negara Australia dan Indonesia mendorong adanya kerjasama seperti yang didelegasikan dalam kesepakatan bilateral kedua negara, hendaknya kerjasama tersebut dapat menguntungkan kedua belah pihak. Australia memiliki prioritas solidaritas dan pengaruh terhadap Indonesia melalui MEP untuk membangun pertukaran para tokoh muda muslim dan memahami agama muslim di Indonesia, dan bagi Indonesia dengan kesempatan studi ke Australia dapat

meningkatkan intelektual mereka sehingga dapat membangun Indonesia ke arah yang lebih baik.

Kemudian Mas" oed (2002: 29) lebih jauh menjelaskan bahwa tujuan utama studi hubungan internasional adalah untuk mempelajari perilaku internasional, yakni perilaku para aktor negara maupun non negara dalam area transaksi internasional. Perilaku itu dapat berwujud perang, konflik, kerjasama, pembentukan aliansi, interaksi dalam organisasi internasional dan sebagainya. Ilmu hubungan internasional merupakan ilmu dengan kajian interdisipliner, maksudnya, ilmu ini dapat menggunakan berbagai teori, konsep, dan pendekatan dari bidang ilmu-ilmu lain dalam mengembangkan kajiannya.

Sepanjang menyangkut aspek internasional (hubungan/interaksi yang melintasi batas negara) adalah bidang hubungan internasional dengan kemungkinan berkaitan dengan ekonomi, hukum, komunikasi, politik, sosial dan budaya. Demikian juga untuk menelaah hubungan internasional dapat meminjam dan menyerap konsep-konsep sosiologi, psikologi, bahkan matematika (konsep probabilitas), untuk diterapkan dalam kajian hubungan internasional (Rudy, 2011:3). Dengan seiring perkembangan zaman yang semakin maju dengan berbagai macam teknologi yang diciptakan menyebabkan studi hubungan internasional menjadi semakin kompleks.

Kompleksitas hubungan internasional itu mencakup hubungan antar negara atau sebagai interaksi para aktor yang tindakan serta kondisinya dapat menimbulkan konsekuensi terhadap aktor lainnya untuk memberikan tanggapan. Bidang Agama dapat masuk kedalam kajian ilmu hubungan internasional karna

dalam penelitian ini hal yang dikaji adalah prioritas Australia dalam meningkatkan pertukaran tokoh muslim dari Australia ke Indonesia dan Membangun persaudaraan antara masyarakat Muslim di Australia dan Indonesia.

2.1.2 Kebijakan Luar Negeri

Secara umum kebijakan luar negeri merupakan seperangkat formula nilai, sikap, arah serta sasaran untuk mempertahankan, mengamankan dan memajukan kepentingan nasional di dalam percaturan dunia internasional. Kebijakan luar negeri telah mempunyai beberapa definisi antara lain sebagai pengejawantahan kepentingan nasional suatu negara terhadap negara lain (Perwita dan Yani, 2005: 31 – 47). Kepentingan nasional merupakan keseluruhan nilai yang hendak diperjuangkan atau dipertahankan di forum internasional. Oleh sebab itu, dikatakan bahwa kepentingan nasional merupakan kunci dalam kebijakan luar negeri.

Brown dan Ainsley, mengatakan bahwa kebijakan luar negeri erat kaitannya dengan negara. Karena hanya negara yang mampu membuat suatu kebijakan yang berdampak pada masyarakat luas. Secara tradisional, kebijakan luar negeri berfokus pada keputusan negara untuk berperang atau tidak. Namun, pada kontemporer ini, hubungan internasional mencakup isu yang sangat luas. Sehingga, kebijakan luar negeri memiliki dimensi yang sangat luas di mana cakupannya tidak hanya meluas sampai isu low politics atau non-traditional issues (Brown dan Ainley, 2005: 69). Namun unit analisisnya tidak lagi sebatas negara secara tunggal, juga merambah pada unit-unit analisisnya seperti politik domestik, faktor idieosinkratik, budaya strategi, politik birokrasi – yang semuanya dipayungi dalam sub-disiplin Analisis Kebijakan Luar Negeri (*Foreign Policy Analysis*) (Hudson, 2014: 4). Implikasinya

adalah, kebijakan luar negeri tidak lagi dilihat sebagai produk politik elit politik, namun meliputi proses yang ada di dalamnya.

Pandangan lain dikemukakan oleh *Rosenau*, menurutnya kebijakan luar negeri merupakan upaya suatu negara melalui keseluruhan sikap dan aktivitasnya untuk mengatasi dan memperoleh keuntungan dari lingkungan eksternalnya (Perwita dan Yani, 2005: 29). Selain itu, Mark R. Amstutz mendefinisikan kebijakan luar negeri sebagai *explicit and implicit actions of governmental officials designed to promote national interests beyond a country's territorial boundaries* (Jemadu, 2008: 24). Dalam definisi ini ada tiga tekanan utama yaitu tindakan atau kebijakan pemerintah, pencapaian kepentingan nasional dan jangkauan kebijakan luar negeri yang melewati batas suatu negara.

Pelaksanaan kebijakan luar negeri didahului oleh penetapan kebijaksanaan dan keputusan oleh pemerintah dan instansi terkait baik dalam kapasitas sebagai konseptor maupun eksekutor kebijakan. Dalam konteks ini, pemerintah juga harus memperhatikan pertimbangan-pertimbangan yang di dasarkan pada faktor-faktor nasional sebagai faktor internal seperti aspirasi konstituen domestik, elemen masyarakat sipil (*civil society*), dan faktor-faktor internasional sebagai faktor eksternal seperti peta kepentingan-kepentingan kekuatan internasional. Di samping itu, dalam pelaksanaan kebijakan luar negeri harus dipilih teknik atau instrumen yang cocok untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan yang disesuaikan dengan kekuatan nasional (*national power*).

2.1.3 Kepentingan Nasional

Istilah kepentingan nasional atau *national interest* digunakan oleh negarawan dan para penstudi HI sejak kemunculan entitas politik kolektif (*nation-states*) untuk menggambarkan aspirasi dan tujuan suatu negara dalam panggung internasional. Secara historis, konsep ‘kepentingan’ sebagai instrumen analitik untuk menjelaskan fenomena politik antar bangsa dapat ditelusuri sejak abad ke enam belas dan abad ke delapan belas. Salah satu tokoh yang mengkaji konsep kepentingan politik (dalam hal ini kepentingan politik suatu negara) adalah Machiavelli. Merujuk kepada mahakaryanya, *The Prince*, Machiavelli memberikan fondasi dasar bagi hubungan internasional dalam menjelaskan kepentingan melalui dua cara, yakni bagaimana menggunakan dan tidak menggunakan kekuasaan (*power*) (Marleku, 2013: 415).

Secara praktik, setiap negara secara alamiah tujuan (*goal* atau *interest*) yang sama satu sama lain, namun tanpa adanya *power*, tujuan yang diinginkan oleh aktor-aktor tersebut tidak dapat tercapai. Oleh sebab itu, untuk memperoleh kepentingan nasional sangat erat dengan keberadaan *power* suatu negara. Pandangan lain tentang kepentingan nasional juga dijelaskan oleh Clausewitz, menurutnya, perilaku negara dimotivasi oleh kebutuhan akan selamat (*survive*) dan makmur (*prosper*). Pandangan Clausewitz bersesuaian dengan pandangan dominan realisme yang melihat kepentingan utama negara adalah untuk *survive* dan karena sifat alamiah ini hubungan internasional diposisikan konfliktual. Maka untuk mempertahankan kepentingan nasional negara harus memutuskan untuk berperang (Marleku, 2013: 415).

Pandangan lain diungkapkan oleh Hill (2013: 8), kepentingan nasional erat kaitannya dengan kebijakan luar negeri. Lebih lanjut, kepentingan nasional diartikulasikan sebagai sekumpulan nilai (seperti demokrasi) dan kepentingan negara yang ingin diperoleh dalam masyarakat internasional. Pandangan Hill di atas sejalan dengan Burchill yang memandang kepentingan nasional sebagai kehendak umum, sumber kebenaran suatu negara berperilaku dalam lingkup eksternalnya. Bagi Burchill, hanya negara yang memiliki kepentingan nasional dan melekat secara permanen di dalamnya. Adapun kepentingan nasional suatu negara yang utama bukan hanya keberadaan eksistennya, namun juga menyebarkan nilai-nilai yang signifikan baginya (Burchill, 2005: 30).

Berbeda dengan pemaparan Clausewitz, Machiavelli, Hill, dan Burchill di atas, Teuku May Rudy mengatakan kepentingan nasional sebagai (2003: 116):

“kepentingan nasional (*national interest*) merupakan tujuan-tujuan yang ingin dicapai sehubungan dengan hal yang dicita-citakan, dalam hal ini kepentingan nasional yang relative tetap sama di antara semua negara atau bangsa adalah keamanan (mencakup kelangsungan hidup rakyat dan kebutuhannya) serta kesejahteraan (prosperity), serta merupakan dasar dalam merumuskan atau menetapkan kepentingan nasional bagi setiap negara”.

Keberadaan konsep kepentingan nasional tersebut menjadi dasar dalam menentukan arah kebijakan luar negeri suatu negara, karena pada dasarnya tujuan dari kebijakan luar negeri adalah untuk memperoleh kepentingan nasional negaranya dengan meliputi berbagai macam kategori atau keinginan suatu negara yang berdaulat. Maka dari itu, Perwita dan Yani (2005: 25) membagi kepentingan nasional dalam dua tingkatan:

1. *Core/basic/vita interest*, kepentingan yang sangat tinggi nilainya sehingga suatu negara bersedia untuk berperang dalam mencapainya. Melindungi daerah-daerah wilayahnya, menjaga dan melestarikan nilai-nilai hidup yang dianut suatu negara.
2. *Secondary interest*, meliputi segala macam keinginan yang hendak dicapai masing-masing negara, namun mereka tidak bersedia berperang di mana masih terdapat kemungkinan lain untuk mencapainya seperti melalui jalan perundingan.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa kepentingan nasional dijadikan landasan oleh suatu negara untuk mengorientasikan kebijakan luar negerinya melalui sebuah kebijakan yang dibuat oleh pembuat keputusan di negara mereka dalam rangka untuk menjaga keamanan, kelestarian, kesejahteraan dan kelangsungan hidup masyarakat bangsanya. Lebih lanjut, di atas tidak ada kesepakatan tentang apa itu kepentingan nasional yang mempertentangkan aspek normatif dan analitik dalam menjelaskan konsep tersebut. Meskipun demikian, dapat ditarik kesimpulan bahwa perwujudan kepentingan nasional yang dipaparkan di atas didominasi oleh *output* material, yakni *survive* dan *prosperity* suatu negara.

2.1.4 Diplomasi

Diplomasi merupakan salah satu alat utama dalam mencapai kepentingan nasional suatu negara. Diplomasi juga diposisi sebagai alat utama dalam pencapaian kepentingan nasional yang berkaitan dengan negara lain atau organisasi internasional. Dalam hubungan antar negara, pada umumnya diplomasi dilakukan sejak tingkat paling awal sebuah negara hendak melakukan hubungan bilateral dengan negara lain hingga keduanya mengembangkan hubungan selanjutnya.

Secara sederhana, diplomasi dapat dipahami sebagai cara dan seni bernegosiasi yang dilakukan oleh berbagai pihak untuk memperoleh sesuatu yang menjadi tujuan adri dilakukannya. Pandangan lain diungkapkan oleh Ivo D Duchacek yang melihat diplomasi sebagai praktik pelaksanaan kebijakan luar negeri suatu negara terhadap negara lain melalui negosiasi. Pandangan selaras pun diungkapkan oleh Brounlie yang melihat diplomasi sebagai cara untuk mengadakan dan membina hubungan dan berkomunikasi satu sama lain di antara aktor negara (Sinaga, 2010: 101).

Merujuk pada pemaparan di atas, inti dari diplomasi adalah kesediaan untuk memberi dan menerima guna mencapai saling pengertian antara dua negara (bilateral) atau beberapa negara (multilateral). Diplomasi biasanya dilakukan secara resmi antar pemerintah negara, namun bisa juga secara tidak resmi melalui antar lembaga informal atau antar penduduk atau antar komunitas dari berbagai negara yang berbeda. Idealnya, diplomasi harus memberikan hasil berupa pengertian yang lebih baik atau persetujuan tentang suatu masalah yang dirundingkan. Berdasarkan penjelasan diplomasi di atas, maka penulis akan mengkaji diplomasi yang

dilakukan oleh Australia yang secara khusus dikemas dalam bentuk diplomasi publik (*softpower diplomacy*) terhadap Indonesia melalui program *Australia-Indonesia Muslim Exchange Program* pada tahun 2016 - 2018.

2.1.5 Diplomasi Publik

Istilah Diplomasi Publik pertama kali dipopulerkan oleh Edmund Gullion dari *Fletcher School of Law and Diplomacy* di Universitas Tufts pada tahun 1960an. Pentingnya diplomasi publik dalam politik dunia disebabkan bahwa publik memiliki peranan penting dalam mencapai kepentingan nasional. Jan Mellisen mengatakan diplomasi publik merupakan usaha untuk mempengaruhi masyarakat atau organisasi lain di luar negaranya dengan cara positif sehingga mengubah cara pandang orang tersebut terhadap suatu negara (Melissen, 2005:4). Jika proses diplomasi tradisional dikembangkan melalui mekanisme *government to government relations (G to G)*, maka diplomasi publik lebih ditekankan pada *government to people (G to P)* atau bahkan *people to people relations (P to P)*, yakni target diplomasi publik secara umum adalah publik luar negeri dan secara spesifik organisasi atau grup non-pemerintah dan individu.

Diplomasi publik merupakan proses interaksi secara langsung dengan publik luar negeri guna mengajak masyarakat tersebut untuk tertarik dan menggali nilai yang ditawarkan dari diplomasi publik tersebut. Dalam hal ini diplomasi publik merupakan proses komunikasi pemerintah dengan publik luar negeri dalam upayanya untuk memberikan pemahaman tentang ide bangsa, ide-ide, institusi dan budaya, yang merupakan bagian dari kebijakan dan tujuan nasionalnya (Melissen, 2005:12).

Untuk mencapai tujuan nasional tersebut negara membangun hubungan, memahami suatu negara dengan warga negara lain, mengkomunikasikan pandangan suatu negara terhadap masyarakat luar negeri, mengkoreksi misinterpretasi dan berusaha melihat isu umum untuk dijadikan kepentingan bersama. Secara umum diplomasi publik memiliki tiga karakteristik, yakni *information* (memanaje dan mendistribusi informasi secara berkala bahkan ketika terjadi krisis – jangka pendek), *influence* (Melakukan kampanye yang persuasif sehingga akan menimbulkan perubahan sikap terhadap target publik luar negeri/populasi – jangka panjang), *engagement* (Membangun hubungan untuk memperoleh kepercayaan dan saling memahami antar masyarakat) (Kelley dalam Snow dan Taylord, 2009;76).

Lebih lanjut, Nicholas J. Cull dalam artikelnya *Public Diplomacy: Taxonomies and Histories* mengatakan terdapat lima komponen dalam diplomasi publik (Cull, 2008:32-34):

1. *Listening*; usaha aktor untuk mengatur lingkungan internasionalnya dengan cara mengumpulkan dan membandingkan data tentang opini masyarakat luar negeri terhadap negara, data tersebut akan menjadi bahan pertimbangan untuk menentukan pendekatan kebijakan kedepannya.
2. *Advocacy*; usaha aktor untuk mengatur lingkungan internasionalnya melalui aktivitas komunikasi internasional yang secara aktif mempromosikan nilai (ideologi), kebijakan dan kepentingan negaranya kepada publik luar negeri.

3. *Cultural diplomacy*; usaha aktor untuk mengatur lingkungan internasionalnya dengan mengoptimalkan sumber-sumber budaya yang dimilikinya sehingga akan terjadi interaksi antara budayanya dengan publik luar negeri. Selain itu, *cultural diplomacy* merupakan salah satu usaha negara untuk mempromosikan budayanya ke luar negeri.
4. *Exchange diplomacy*; usaha aktor untuk mengatur lingkungan internasional-nya dengan cara mengirimkan mengirimkan warganegara ke luar negeri dan menerima publik luar negeri untuk melakukan studi di negaranya dalam periode tertentu sehingga akan memunculkan resiprokal. Interaksi tersebut akan memunculkan *mutual understanding* antara satu negara dengan negara lain.
5. *International new broadcasting*; usaha aktor dalam mengatur lingkungan internasional-nya dengan mengoptimalkan teknologi radio, televisi, dan internet yang bertujuan untuk mendekatkan diri dengan publik luar negeri (Cull, 2008: 34).

Cull mengatakan bahwa dalam suatu aktivitas diplomasi publik (biasanya sudah diturunkan dalam suatu program) komponen-komponen yang telah disebutkan di atas tidak harus ada kelima-limanya. Bisa salah satu, bisa juga dua atau tiga komponen terdapat dalam satu aktivitas diplomasi publik. Dalam penelitian ini, peneliti mengambil komponen *engagement*, *listening*, *advocacy*, *cultural diplomacy*, dan *exchange diplomacy* dalam mengkaji diplomasi publik Australia terhadap Indonesia melalui *Australia-Indonesia Muslim Exchange Program* Tahun 2016 - 2018.

2.1.6 Islam dalam Hubungan Internasional

Islam dan Hubungan Internasional merupakan dua istilah yang berbeda. Adiong berpendapat bahwa hubungan kedua konsep/istilah tersebut kerap kali tidak diposisikan sebagai hal yang setara (2013: 4). Ketidaksetaraan tersebut disebabkan adanya pandangan penstudi Hubungan Internasional barat yang melihat Islam dari kacamata orientalis. Artinya, Islam sebagai entitas budaya, ideology, dan politik kerap kali dinilai dan dihakim merujuk nilai-nilai universal Barat. Hal tersebut memunculkan permasalahan karena penilaian dilakukan tidak merujuk pada ukuran yang semestinya (*proper*) dan memunculkan bias. Konsekuensinya, keberadaan potensi-potensi Islam terhadap perkembangan Studi Hubungan Internasional cenderung diabaikan oleh para penstudi HI arus utama (Adiong, 2013: 8).

Pada pandangan yang lebih luas, konsepsi tentang Islam mengkritik tentang pengkajian dan praktik hubungan internasional yang *European-centric*. Hal tersebut dapat dipahami bahwa kemunculan sistem Westphalia yang menjadi rujukan bagi aktor negara dalam bertindak berasal dari Eropa. Namun, dominasi pandangan barat tersebut digugat oleh para penstudi non-Barat yang mempertanyakan “di mana suara Afrika, Asia, Timur Tengah, dan Amerika Latin” (Acharya, 2014: 648). Lebih lanjut, Acharya berpendapat wilayah-wilayah yang kerap kali diposisikan sebagai objek dalam Studi Hubungan Internasional tersebut memiliki potensi untuk menjadi subjek untuk menjelaskan dirinya dan untuk menjelaskan fenomena hubungan internasional secara umum. Hal serupa pun terjadi dengan Islam dalam konteks Internasional.

Sheikh berpendapat bahwa penggunaan Islam dan pengalaman *statecraft* kaum Muslim as '*ignored of IR knowledge*' dapat mempertegas status hubungan Islam dan Hubungan Internasional pada tingkatan yang lebih tinggi, dalam hal ini adalah gagasan-gagasan Islam digunakan dalam praktik-praktik politik dunia. Pendapat didasarkan pada fakta empirik di mana semakin menguatnya keberadaan negara-negara yang mayoritas berpenduduk Islam, penguatan peranan organisasi OKI, serta adanya perhatian global terhadap politik Islam kontemporer (Sheikh, 2016: 1). Artinya, secara teoritik Islam memiliki potensi untuk berkontribusi dalam pengembangan Studi Hubungan Internasional (SHI), sedangkan secara praktik keberadaan Islam menjadi salah satu hirauan utama hubungan internasional.

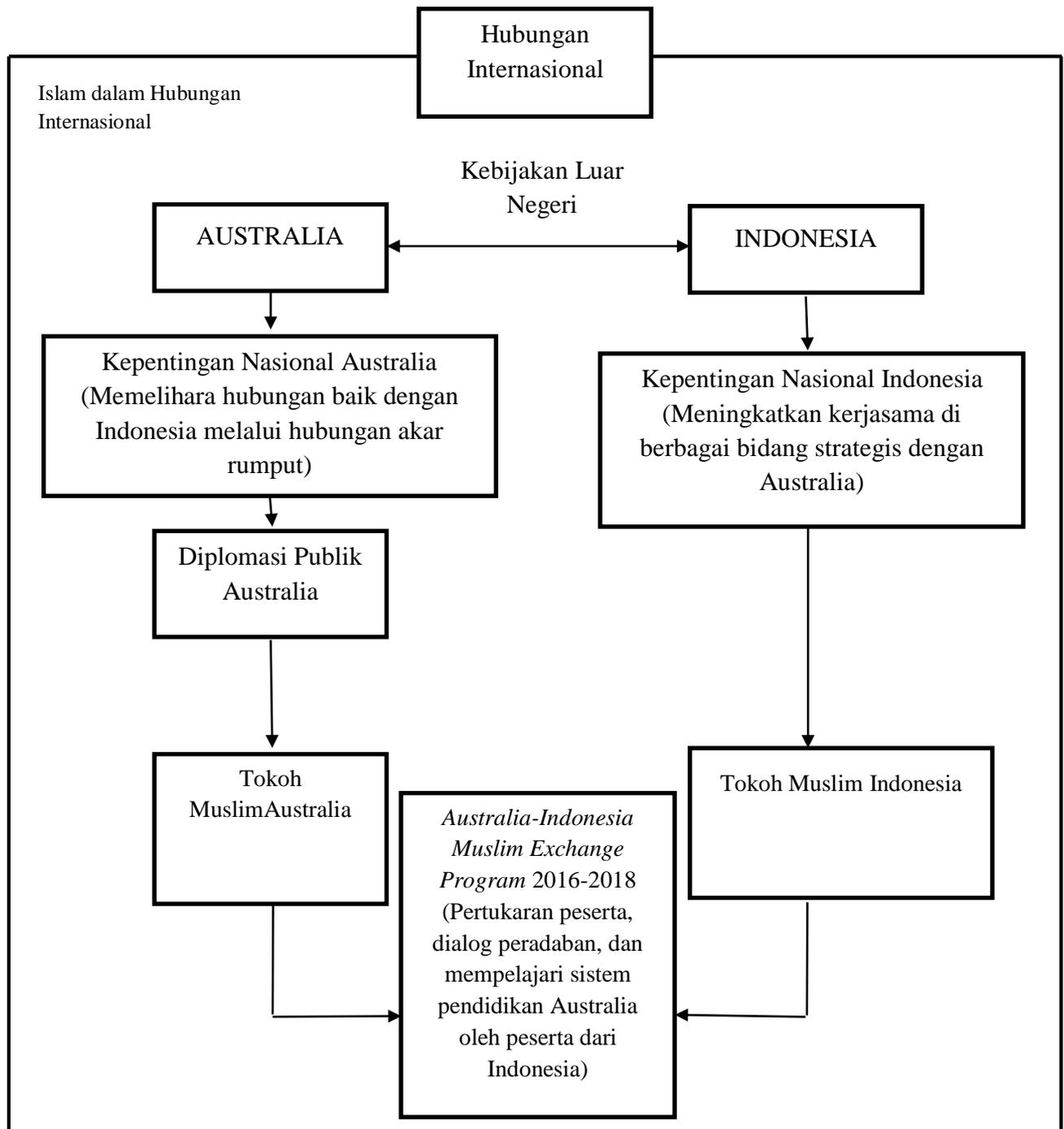
2.1.7 Kerangka Pemikiran

Alur kerangka pemikiran (Gambar 2.1) dimulai dari hubungan internasional yang tidak lagi dibatasi interaksi tradisional antara aktor negara. Pada pemikiran yang lebih luas, hubungan internasional memungkinkan aktor non-negara dalam hal ini adalah masyarakat luar negeri untuk terlibat secara aktif dalam praktik-praktik hubungan internasional yang dibingkai dalam kegiatan diplomasi publik. Aktivitas diplomasi publik ini seringkali ditujukan oleh suatu negara terhadap masyarakat luar negeri untuk memperoleh output politik tertentu – baik untuk jangka panjang atau jangka pendek.

Pada penjabaran yang lebih kongkrit, yakni dalam konteks penelitian ini; Australia memiliki hubungan bilateral dengan Indonesia. Bagi Australia hubungan bilateral tersebut memiliki nilai strategis yang tidak hanya untuk pendek, namun untuk jangka panjang. Untuk mempertahankan dan meningkatkan hubungan

strategis tersebut Australia merumuskan kebijakan luar negerinya dengan pelaksanaannya menggunakan instrument diplomasi publik. Adapun isu yang digunakan dalam diplomasi publik tersebut adalah Islam sebagai bagian dari kehidupan masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, Australia merancang kegiatan *Australia-Indonesia Muslim Exchange Program 2016 - 2018*. Program tersebut diharapkan dapat memberikan timbal-balik terhadap Australia dalam hubungannya dengan Indonesia.

Di tingkat teknis, pelaksanaan diplomasi publik Australia terhadap Indonesia tidak dilakukan oleh para elit politik, namun dilakukan oleh lembaga-lembaga pendidikan atau kebudayaan yang memiliki kompetensi relevan dengan tema atau isu diplomasi publik yang di atas. Dalam hal ini, Australia memiliki *Australia-Indonesia Institute (AII)* – sebuah lembaga yang bertujuan untuk mendekatkan hubungan Australia-Indonesia di tingkat akar rumput dengan mengangkat isu-isu *low politics*. Lebih lanjut, dalam melaksanakan program AIMEP, AII bekerjasama dengan salah satu institusi pendidikan Indonesia untuk menyelenggarakan AIMEP yang secara teknis AII bertugas menyediakan pendanaan serta menyeleksi peserta AIMEP dari Australia, sedangkan institusi pendidikan Indonesia bertugas menyeleksi peserta AIMEP dari Indonesia.



Sumber: Peneliti

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran