BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Hubungan Internasional

Studi Hubungan Internasional mengacu pada semua bentuk interaksi antara anggota masyarakat yang terpisah, baik yang didukung oleh pemerintah maupun tidak. Dalam pengertian yang luas, hubungan internasional dapat menyangkut segala macam hubungan interaksi antara negara bangsa dan kelompok-kelompok bangsa dalam masyarakat internasional, dengan segala aspek yang terkait dalam hubungan tersebut (Kusumohamidjojo, 1987:9). Berkaitan dengan pengertian tersebut, George Lopez menambahkan tentang cakupan hubungan internasional yang tidak hanya meliputi hubungan antar-negara dan antar-pemerintah tetapi juga mencakup hubungan transaksi ekonomi dan perdagangan, langkah-langkah diplomasi yang dilakukan pemerintah maupun non-pemerintah, serta strategi dan penggunaan kekuatan militer sehingga dapat dikatakan bahwa hubungan internasional meliputi berbagai aspek baik itu ideologi, politik, hukum, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan-keamanan (Lopez, 1989:3).

Pengertian lebih lanjut mengenai hubungan internasional dapat dijelaskan melalui pola interaksi antar aktor didalamnya dimana tindakan-tindakan serta kondisi-kondisi pada saat terjadinya interaksi memberikan konsekuensi pada aktor-aktor lain yang berada diluar batas teritorialnya (Chan, 1985:5). Kondisi tersebut menimbulkan kompleksitas pada fenomena-fenomena hubungan internasional, serta memunculkan masalah yang menarik untuk dicari penyelesaiannya.

Mochtar Mas'oed mengatakan bahwa aktor yang paling efektif dalam hubungan internasional adalah negara, sehingga perilaku internasional yang paling banyak memperoleh perhatian para analis adalah perilaku negara (Mas Oed, 1990:28). Namun dalam perkembangannya saat ini dimana pola interaksi dan permasalahan dunia semakin kompleks muncul aktor-aktor baru yang turut mengambil peranan penting disamping negara dalam arena internasional. Para pelaku studi hubungan internasional kontemporer sepakat bahwa saat ini negara bukanlah satu-satunya aktor utama dalam hubungan internasional. Akan tetapi, banyak aktor non-negara seperti IGOs (*International Govermental Organizations*) dan INGOs (*International Non-Govermental Organizations*) serta individu transnasional yang kini memiliki peranan penting dalam aktivitas internasional.

Perkembangan dalam hubungan internasional kontemporer bagi Peter Toma dan Robert Gorman dikatakan terjadi karena adanya faktor-faktor penunjang kesinambungan seperti aktor negara bangsa yang terus mempertahankan perannya sebagai aktor utama dengan perangkat kedaulatan dan penggunaan kekuasaan sebagai instrumen untuk mencapai kepentingan nasional, serta adanya faktor pendukung perubahan seperti globalisasi ekonomi, kemajuan teknologi, ancaman terhadap lingkungan, serta terjadinya peningkatan fungsi dan pengaruh dari aktor-aktor non-negara (Toma dan Gorman, 1991:23).

Berdasarkan penjelasan tersebut maka dapat dikatakan bahwa tujuan utama studi hubungan internasional adalah mempelajari perilaku internasional, seperti perilaku aktor, baik negara maupun aktor non-negara, dalam arena internasional. Perilaku-perilaku aktor meliputi beberapa konsep umum seperti peranan,

kerjasama, aktivitas sistem, dan pengaruh. Hal tersebut secara keseluruhan dapat mengakibatkan pelaksanaan maupun pergeseran bentuk-bentuk hubungan dari bentuk kerjasama, pembentukan aliansi, interaksi dalam organisasi internasional kearah konflik maupun sengketa (Mas'oed, 1990:17).

2.2. Paradigma Realis

Meskipun telah mendapat kritik tajam dari berbagai pihak yang menolak premis-premis dasar realisme, namun sebagai teori realisme tetap dapat bertahan dan para penganutnya bahkan mengklain bahwa realisme akan tetap ada selama institusi yang bernama negara tetap berfungsi sebagai entitas politik yang memperjuangkan kepentingannya dalam politik global (Jemadu, 2008:20).

Negara bangsa sebagai entitas politik yang berdaulat dan independen merupakan unit analisis yang menjadi fokus dalam paradigma realis sedangkan aktor-aktor lain hanyalah bersifat sekunder karena dinamika politik global sepenuhnya dikendalikan oleh aktor negara. Dalam hal ini negara dianggap sama dengan manusia yang senantiasa memiliku hasarat untuk mendominasi manusia lain atau sekurang-kurangnya mempertahankan eksistensi dan keamanan dirinya. Dengan demikian realisme mengasumsikan politik internasional sebagai sebagai kumpulan negara yang memperjuangkan kepeentingan nasional masing-masing denga ninstrumen utamanya adalah kekuatan militer (Jemadu, 2008:20). Kepentingan nasional yang dimaksud disini adalah kepentingan negara seperti yang dipersepsikan oleh para pembuat keputusan atau kebijakan.

2.2.1. Asumsi Pokok Realisme

Charles W. Kegley dan Eugene R. Wittkopf mengungkapkan bahwa sekurang-kurangnya terdapat sepuluh asumsi pokok realisme yang dapat digunakan untuk menjelaskan dasar perilaku pertahanan negara, yaitu: (Kegley, 2003:36, dikutip dari Jemadu, 2008:21-22)

1. Manusia pada dasarnya mementingkan dirinya sendiri tanpa memedulikan etika dan selalu terdorong untuk mengambil keuntungan dalam hubungan dengan orang lain.
2. Hasrat manusia untuk berkuasa dan mendominasi orang lain merupakan niat buruk yang paling menonjol dan berbahaya dalam hubungan dengan sesamanya.
3. Peluang untuk untuk menghilangkan hasrat untuk meraih kekuasaan hanyalah sebuah aspirasi yang utopis.
4. Esensi dari politik internasional adalah pertarungan untuk meraih kekuasaan dimana prinsip *"war of all against all"* berlaku.
5. Kewajiban utama negara yang melampaui semua tujuan nasional lainnya adalah memperjuangkan kepentingan nasional dan meraih kekuasaan untuk mewujudkannya.
6. Sistem internasional yang anarkis memaksa negara uuntuk meningkatkan kapabilitas militernya guna menangkal serangan dari musuh potensial dan menjalankan pengaruhnya atas negara lain.
7. Kekuatan militer lebih penting daripada ekonomi demi tercapainya keamanan nasional dan pertumbuhan ekonomi hanyalah sarana untuk mencapai dan memperluas kekuasaan dan prestise negara.
8. Sekutu dibutuhkan untuk meningkatkan kemampuan negara dalam mempertahankan diri tetapi kesetiaan dan keandalannya tidak bisa dipastikan sebelumnya.
9. Negara tidak boleh mengandalkan organisasi internasional, atau hukum internasional melalui mekanisme pemerintah global.
10. Karena semua negara berusaha untuk meningkatkan kekuatannya maka stabilitas hanya bisa dicapai melalui keseimbangan kekuatan yang diperlancar oleh pembentukan dan pembubaran aliansi-aliansi yang saling bertentangan.

2.2.2. Strategi Kebijakan Ofensif dan Defensif Negara

Teori-teori realisme dalam hubungan internasional berpusat pada struktur sistem internasional dan pengaruhnya terhadap sifat anarki negara. Beberapa

kaum realis, yang disebut sebagai kaum realis ofensif, menyatakan bahwa cara terbaik bagi sebuah kekuasaan yang kuat untuk memperoleh keamanan dalam kondisi anarki adalah dengan mengejar hegemoni regional yaitu memperoleh kendali atas salah satu lingkungan terdekatnya. Meskipun kaum realis ofensif mengakui bahwa kebijakan luar negeri yang agresif dapat bersifat kontra-produktif, dalam keadaan tertentu pendekatan keamanan merupakan cara terbaik untuk melakukan pengendalian (Lind, 2003:18).

Serupa dengan kaum realis ofensif, kaum realis defensif juga memiliki asumsi yang sama bahwa negara harus selalu waspada dan memastikan keamanan mereka dalam kondisi dunia yang anarki. Namun dalam persamaan tersebut, kaum realis defensif lebih menekankan pada sifat kontra-produktif dari kebijakan ekspansionisme dan penggunaan kekuatan untuk memimpin negara-negara lain untuk membentuk aliansi bagi pengadaan pertahanan merupakan cara yang lebih mudah daripada sikap ofensif. Kaum realis ofensif dan defensif berbagi asumsi yang sama bahwa faktor utama yang mengarahkan kebijakan luar negeri negara adalah konsentrasi mereka terhadap pencapaian keamanan. Keduanya juga mengakui bahwa kondisi-kondisi anarki dapat membawa negara pada sikap agresif atau juga strategi-strategi pengendalian (Lind, 2003:19).

Para pemikir realis telah mengidentifikasikan beberapa bentuk strategi kebijakan luar negeri ofensif dan defensif yang mungkin digunakan oleh negara untuk menanggapi bahaya dari anarki. Mengenai strategi ofensif, John J. Mearsheimer menjelaskan hal tersebut dapat berbentuk, seperti: (Mearsheimer, 1998:162, dikutip dari Lind, 2003:20)

1. Penaklukan; berupa ekspansi militer untuk mendapatkan hegemoni regional.
2. Mengikuti pihak yang kuat untuk mendapatkan keuntungan; seperti beraliansi dengan negara yang kuat dan agresif untuk memperoleh keuntungan perang dari negara tersebut.

Sedangkan bentuk strategi kebijakan luar negeri defensif dikatakan Kenneth N. Waltz dapat berbentuk: (Waltz, 1979:90, dikutip dari Lind, 2003:19)

1. Penyeimbangan; membangun kekuatan militer, mencari sekutu, dan berkonfrontasi dengan negara-negara agresif.
2. Mengelak atau menghindarkan tanggung jawab; konsisten tidak campur tangan dan berharap bahwa musuh terjebak dalam konflik dengan negara lain.
3. Pembonceng gratis (*free-riding*); negara pembonceng gratis bergabung dalam sebuah koalisi penyeimbang tapi lebih banyak melimpahkan biaya penyeimbangan kepada sekutu mereka.

Diantara strategi-strategi tersebut kaum realis telah memposisikan bahwa strategi menghindarkan tanggung jawab dan pembonceng gratis merupakan strategi yang cukup menarik dalam beberapa situasi. Melakukan strategi penyeimbangan akan memakan banyak biaya dan kemungkinan akan memberikan penurunan terhadap keamanan jangka panjang sehubungan dengan ikut menurunnya sumberdaya manusia dan kesejahteraan. Keuntungan utama dari strategi menghindarkan tanggung jawab atau pembonceng gratis adalah bahwa strategi-strategi tersebut mengandalkan transfer sejumlah biaya kepada negara lainnya.

Dalam hal ini kaum realis berpendapat strategi transfer biaya akan secara khusus menarik dalam lingkup keadaan tertentu. Sebagai contoh, negara akan lebih memilih menghindarkan tanggung jawab atau membonceng gratis ketika kondisi geografis atau teknologi militer masih memberikan keuntungan

perlindungan bagi kemungkinan invasi mendadak (Mearsheimer, 1998:273, dikutip dari Lind, 2003:20). Strategi pembonceng grattis digunakan ketika negara secara relatif aman, dan memiliki sekutu kuat yang akan selalu dapat melindungi dari ancaman.

2.3. Kerjasama Internasional

Dalam Hubungan Internasional dikenal dengan apa yang dinamakan kerjasama internasional. Dalam kerjasama internasional ini bertemu berbagai macam kepentingan nasional dari berbagai bangsa dan negara yang tidak dapat dipenuhi di dalam negerinya sendiri. Kerjasama Internasional adalah sisi lain dari konflik internasional yang juga merupakan salah satu aspek dalam Hubungan Internasional. Isu utama dari kerjasama internasional yaitu berdasarkan pada sejauhmana keuntungan bersama yang diperoleh melalui kerjasama dapat mendukung konsepsi dari kepentingan tindakan yang unilateral dan kompetitif.

Dengan kata lain kerjasama dapat terbentuk karena kehidupan internasional yang meliputi berbagai bidang seperti ideologi, politik, ekonomi, sosial, lingkungan hidup, kebudayaan, pertahanan, dan keamanan. Hal tersebut memunculkan kepentingan yang beraneka ragam sehingga mengakibatkan berbagai masalah sosial. Untuk mencari solusi atas berbagai masalah tersebut maka beberapa negara membentuk suatu kerjasama internasional.

Sebagaimana diungkapkan oleh Mochtar Mas’oed mengenai Kerjasama Internasional dapat didefinisikan sebagai berikut:

1. Merupakan suatu proses dimana antar negara-negara yang berhubungan secara bersama-sama melakukan pendekatan satu sama lainnya.

2. Mengadakan pembahasan dan perundingan mengenai masalah-masalah tersebut.
3. Mencari kenyataan-kenyatan teknis yang mendukung jalan keluar tertentu.
4. Mengadakan perundingan atau perjanjian di antara kedua belah pihak (Mas'oed, 1977:33).

Berdasarkan pernyataan dari Mas'oed diatas, dapat diketahui bahwasannya pelaksanaan politik luar negeri tidak mungkin dicapai jika hanya mengandalkan kekuatan sendiri. Maka dari itu suatu kerjasama akan diusahakan untuk memperoleh manfaat yang diperkirakan akan memberikan manfaat besar dari pada konsekuensi-konsekuensi yang ditanggungnya. Suatu kerjasama diawali dengan adanya suatu kesepakatan dan yang paling mudah apabila tidak mengandung banyak resiko. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Frankle bahwa masalah kerjasama terletak pada pencapaian tujuan.

Kerjasama Internasional itu sendiri terbagi atas beberapa bagian yaitu:

1. Kerjasama Global, dasar utama dari kerjasama ini adalah adanya hasrat yang kuat dari berbagai bangsa di dunia untuk bersatu dalam suatu wadah yang mampu mempersatukan cita-cita bersama. Contoh bentuk representasi dari kerjasama global ini adalah Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), yang memungkinkan terbentuknya konvensi-konvensi internasional (badan-badan khusus tersebut diantaranya WHO, ILO, dan lain-lain).
2. Kerjasama Regional, indikator yang dapat menentukan kerjasama ini terwujud adalah secara geografis letaknya berdekatan, adanya kesamaan pandangan dibidang politik dan kebudayaan maupun perbedaan struktur produktivitas ekonomi (contoh ASEAN).

3. Kerjasama Fungsional, kerjasama ini adalah suatu fokus yang terkonsentrasi, misal kerjasama dalam bidang ekonomi, politik, dan lain-lain. kerjasama ini berangkat dari pemikiran yang mensyaratkan adanya kemampuan tertentu pada masing-masing partner kerjasama. Dalam artian kerjasama ini tidak akan terselenggara apabila diantara mitra kerjasama ada yang tidak mampu mendukung suatu fungsi yang spesifik diharapkan darinya oleh yang lain.
4. Kerjasama Ideologi, menurut Vilfredo Pareto adalah suatu kelompok kepentingan untuk membenarkan tujuan dan perjuangan kekuasaan. Misal: organisasi Konfrensi Partai Komunis Sedunia (Darmayadi, 2004:1-2).

2.4. Konsep Pengaruh

Konsep pengaruh didefinisikan sebagai kemampuan pelaku politik untuk mempengaruhi tingkah laku orang dalam cara yang dikehendaki oleh pelaku tersebut (Perwita dan Yani, 2005:31). Pengaruh dinyatakan secara tidak langsung oleh kemampuan untuk mempengaruhi pembuat keputusan yang menentukan *out comes* (Paap, 1988:365).

Alvin Z. Rubenstein mengemukakan beberapa asumsi dasar konsep pengaruh, yaitu: (Rubenstein, 1976:8-9)

1. Secara operasional konsep pengaruh digunakan secara terbatas dan spesifik mungkin dalam konteks transaksi diplomatik.
2. Sebagai konsep multidimensi, pengaruh lebih dapat di identifikasikan dari pada di ukur oleh beberapa kebenaran.
3. Sejumlah pengaruh yang dapat di identifikasikan hanya sedikit, dikarenakan tingkah laku dari B dapat mempengaruhi A terbatas.
4. Jika pengaruh A terhadap B besar, maka akan mengancam sistem politik domestik B, termasuk sikap, perilaku domestik dan institusi dari B.

5. Pengetahuan yang dalam mengenai politik domestik B sangat penting untuk mempelajari hubungan kebijaksanaan luar negeri antara A dan B, dikarenakan pengaruh tersebut akan dimanifestasikan secara konkret dalam konteks isu area tertentu dari B.
6. Pada saat seluruh pengaruh dari suatu negara dikompromikan dengan kedaulatan negara lain secara menyeluruh dan kadang-kadang dapat memperkuat atau memperlemah kekuatan pemerintah dari negara yang dipengaruhi, terdapat batasan dimana pengaruh tersebut tidak berpengaruh terhadap suatu negara atau pemimpin negara tersebut. Pemerintah B tidak akan memberikan konsensi-konsensi terhadap A yang dapat melemahkan kekuatan politik domestiknya kecuali bila A menggunakan kekuatan militer melawan B.
7. Negara donor berpengaruh terhadap negara lain melalui bantuan-bantuan yang diberikannya, tidak hanya karena adanya timbal balik dari B kepada A akan tetapi juga reaksi dari C,D,E,F… yang berpengaruh terhadap hubungan A dan B.
8. Data-data yang relevan untuk mengevaluasi pengaruh terdiri dari lima kategori yaitu : (1) ukuran perubahan persepsi dan tingkah laku, (2) ukuran interaksi yang dilakukan secara langsung (kuantitas dan kumpulan data), (3) ukuran dari pengaruh yang ditujukan, (4) studi kasus dan (5) faktor perilaku idiosinkretik.
9. Sistem yang biasa digunakan untuk menentukan pengaruh adalah dengan menggunakan variasi yang ada diantara negara-negara. Yang paling baik adalah model yang dapat digunakan untuk tipe masyarakat dengan area geografis dan budaya yang sama.

2.5. Konsep Keamanan

Konsep keamanan merupakan konsep yang abstrak karena merupakan generalisasi yang tidak jelas mengacu kepada aktor yang mana, karena itu keamanan dalam hubungan internasional didefinisikan dengan cara yang berbeda-beda. Terkait dengan konsep keamanan, dapat ditemukan juga konsep lain seperti dilema keamanan, perang, perdamaian, kemanan kolektif, mediasi internasional, diplomasi preventif, resolusi konflik internasional. Hal yang pasti adalah konsep keamanan terkait dengan penggunaan kekuatan militer dalam penyelesaian konflik yang terjadi antara aktor-aktor internasional.

Konsep keamanan menurut Walter Lippmann dikatakan sebagai “sebuah negara dikatakan aman apabila negara tersebut dalam keadaan tidak berada pada kondisi bahaya untuk mengorbankan nilai-nilai utamanya untuk menghindari perang, dan apabila perlu, dapat menggunakannya, untuk memperoleh keamanan dalam sebuah perang.” (Baylis dan Smith, 2001:255, dikutip dari Perwita dan Yani, 2005:121)

Beberapa kondisi dalam situasi keamanan menunjukkan persamaan dalam hal kebebasan terhadap ancaman-ancaman (militer) namun kondisi tersebut juga mengindikasikan perbedaan subjek atau aktor keamanan (individual, nasional, dan internasional). Secara trradisional, konsep keamanan selama ini hanya merujuk pada sifat ancaman yang bersifat militer dan menfokuskan pada aktor negara. Dalam konteks tersebut hirauan utama pembahasan keamanan baik yang tradisional maupun non-tradisional juga mengacu pada defisini ancaman terhadap keamanan. Hal tersebut didefinisikan Richard Ullman sebagai berikut: (Ullman, 1983:133, dikutip dari Perwita dan Yani, 2005:122)

1. Mengancam secara drastis dan dalam beberapa waktu tertentu membuat degradasi terhadap kualitas kehidupan negara.
2. Mengancam secara signifikan arah jangkauan pilihan kebijakan yang tersedia bagi pemerintah negara atau entitas non-pemerintah (orang, kelompok, dan organisasi) di dalam negara.

Konsep keamanan saat ini dapat dikaji sebagai pengaruh dari masing-masing posisi ekstrim antara kekuatan dan perdamaian (Buzan, 1991:21-23, dikutip dari Perwita dan Yani, 2005:122). Barry Buzan menjelaskan bahwa konsep keamanan berkaitan dengan masalah kelangsungan hidup. Isu-isu yang mengancam kelangsungan hidup suatu unit kolektif atau prinsip-prinsip yang dimiliki oleh unit

kolektif tertentu akan dipandang sebagai ancaman yang eksistensial. Untuk itu diperlukan tindakan untuk memprioritaskan isu tersebut agar ditangani sesegera mungkin dan menggunakan sarana-sarana yang ada untuk menangani masalah tersebut. Berdasarkan hal tersebut, dimensi kemanan dapat dibagi menjadi lima dimensi yaitu politik, militer, ekonomi, sosial, dan lingkungan. Tiap-tiap dimensi keamanan tersebut memiliki unit keamanan, nilai dan karakteristik kelangsungan hidup dan ancaman yang berbeda-beda.

2.5.1. Dimensi Keamanan dari konsep Tradisional menuju Non-Tradisional

Terdapat beberapa dimensi dari konsep keamanan, yaitu: (Perwita & Yani, 2005:123-125)

1. *The origin of threats*, dalam hal ini suatu ancaman tidak saja berasal dari pihak luar (*eksternal*), tapi juga berasal dari dalam negeri yang biasanya terkait dengan isu-isu primordial seperti konflik etnis, budaya, dan agama.
2. *The nature of threats*, dimensi ini menyoroti ancaman yang bersifat militer.
3. *Changing response*, dalam dimensi ini yaitu adanya pergeseran pendekatan keamanan dari yang bersifat militeristik kearah pendekatan non-militer seperti ekonomi, politik, hukum, dan sosial budaya.
4. *Changing responsibility of security*, tercapainya keamanan tidak hanya bergantung pada negara melainkan ditentukan pula oleh kerjasama internasional antar aktor non-negara.
5. *Core values of security*, yakni perlindungan terhadap nilai-nilai baru baik dalam tataran individu maupun global.

2.5.2. Pendekatan Konsep Keamanan *Non* Tradisional

Pendekatan dalam konsep keamanan *Non* Tradisional beranggapan bahwa keamanan seluruh entitas politik ada di bawah negara (*non-state actors*), selain dari tekanan yang berasal dari lingkungan internasional, juga berasal dari lingkungan domestik dalam artian bahwa negara dapat menjadi sumber ancaman keamanan warga negara. Kemudian sifat dari ancaman keamanan itu sendiri

bersifat multidimensional dan kompleks, karena ancaman keamanan dewasa ini tidak saja berasal dari militer akan tetapi berasal dari faktor lainnya seperti terjadinya perompakan, konflik etnik, masalah lingkungan hidup, kejahatan internasional, dan sebagainya. Landasan berpikir dari pendekatan *non* tradisional ini diantaranya sebagai berikut: (Perwita & Yani, 2005:128-129)

1. Keamanan komprehensif yang menekankan pada aspek ancaman apa yang dihadapi oleh negara. Kandungan politik dari keamanan ini adalah upaya untuk menciptakan kestabilan dan ketertiban yang mencakup semua aspek keamanan.
2. Faktor untuk menjelaskan perkembangan ini adalah proses globalisasi dan perkembangan tekhnologi informasi, demokratisasi dan hak-hak azasi manusia, masalah lingkungan hidup, masalah ekonomi, masalah sosial dan budaya.
3. Bentuk ancaman yang dihadapi Negara bisa berasal dari dalam negeri seperti tekanan individu, tekanan dari Lembaga Sawadaya Masyarakat (LSM), dan kelompok masyarakat sebagai akibat dari proses demokratisasi dan adanya penyebaran nilai hak-hak azasi manusia. Selain itu ancaman juga bisa berasal dari luar negeri, yaitu ancaman yang datang dari transaksi-transaksi dan isu-isu yang melewati batas-batas nasional suatu negara seperti kejahatan internasional, dan sebagainya.

2.6. Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri sebagai sebuah kebijakan publik sangat erat hubungannya dengan kepentingan nasional sehingga harus dijabarkan kedalam tujuan kebijakan luar negeri (*foreign policy objectives*) yang lebih spesifik dan dapat diukur tingkat keberhasilan pencapaiannya. Setiap pemerintah pasti mempunyai prioritas kebijakan nasional yang hendak dicapainya selama berkuasa dan sebagai alat pemerintah Departemen Luar Negeri diharapkan dapat merumuskan tujuan kebijakan luar negeri untuk mendukung setiap kebijakan pemerintah. Kebijakan luar negeri yang menurut Jack C. Plano dan Roy Olton dalam buku *Kamus Hubungan Internasional* merupakan:

> “Strategi atau rencana tindakan yang dibentuk oleh para pembuat keputusan suatu negara dalam menghadapi negara lain atau unit politik internasional lainnya, dan dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional spesifik yang dituangkan kedalam teminologi kepentingan nasional. Politik luar negeri yang spesifik dilaksanakan oleh sebuah negara sebagai sebuah inisiatif atau sebagai reaksi terhadap inisiatif yang dilakukan oleh negara lain. Politik luar negeri mencakup proses dinamis dari penerapan pemaknaan kepentingan nasional yang relatif tetap terhadap faktor situasional yang sangat fluktuaktif dilingkungan internasional dengan maksud untuk mengembangkan suatu cara tindakan yang diikuti oleh upaya untuk mencapai pelaksanaan diplomasi sesuai dengan panduan kebijaksanaan yang telah ditetapkan.” (Plano dan Olton, 1999:5)

Konsep kebijakan luar negeri lebih sempit cakupan-nya apabila dibandingkan dengan konsep kepentingan nasional. Pencapaian tujuan kepentingan kebijakan luar negeri dapat diukur secara kualitatif maupun kuantitatif. Pencapaian tujuan tersebut sangat ditentukan oleh peluang dan kendala yang ada di lingkungan eksternal-nya. Para pembuat keputusan harus dapat mengidentifikasikan peluang dan memaksimalkannya di tengah persaingan global yang semakin ketat sambil mengurangi atau mengatasi kendala-kendala yang ada. Dari perspektif rentang waktu, Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi membedakan tujuan kebijakan luar negeri kedalam tujuan jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang yang semuanya dapat menyangkut tiga isu penting dalam politik internasional, yaitu keamanan, ekonomi, dan identitas. Penjelasan lebih lanjut mengenai hal tersebut dapat dilihat dari tabel berikut: (Viotti dan Kauppi, 1997:89, dikutip dari Jemadu, 2008:71)

Tabel 2.1
Katagorisasi Kebijakan Luar Negeri

Contoh Isu-Isu	**Tujuan Kebijakan Luar Negeri**		
	Jangka Pendek (Tingkat pentingnya bervariasi, sering urgensinya tinggi	**Jangka Menengah** (Tidak mendesak tapi tetap bernilai penting)	**Jangka Panjang** (Tidak mendesak, tetapi nilai pentingnya lebih tinggi)
Upaya perang (Keamanan)	Merundingkan gencatan senjata; memisahkan pihak-pihak yang bertikai	Mempertahankan fungsi penjagaan perdamaian yang efektif; mengelola konflik yang tidak terselesaikan dan mencegah eskalasi kekerasan	Mencapai perdamaian yang langgeng; menyelesaikan konflik dan rekonsiliasi
Perdagangan (Ekonomi)	Mengajak pihak lain untuk memberikan konsesi dalam perdagangan berupa penurunan tarif atau hambatan perdagangan lainnya	Menciptakan lingkungan yang kondusif untuk perluasan hubungan perdagangan	Menjamin tatanan perdagangan yang bebas secara global
Hak asasi manusia (Identitas)	Menjamin pembebasan tahanan politik; menghentikan pelanggaran HAM di negara lain	Menciptakan dan meningkatkan legitimasi bagi HAM di banyak negara	Mencapai unsur kemasyarakatan dan politik yang esensial untuk mewujudkan rezim demokratis yang langgeng di negara-negara lain

Langkah utama dalam proses pembuatan kebijaksanaan politik luar negeri mencakup: (Plano dan Olton, 1999:5)

1. Menjabarkan pertimbangan kepentingan nasional kedalam bentuk tujuan dan sasaran yang spesifik.
2. Menetapkan faktor situasional dilingkungan domestik dan internasional yang berkaitan dengan tujuan kebijaksanaan luar negeri.
3. Menganalisis kapabilitas nasional untuk menjangkau hasil yang dikehendaki.
4. Mengembangkan perencanaan atau strategi untuk memakai kapabilitas nasional dalam menanggulangi variable tertentu sehingga mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
5. Melaksanakan tindakan yang diperlukan.

Secara periodik meninjau dan melakukan evaluasi perkembangan yang telah berlangsung dalam menjangkau tujuan atau hasil yang dikehendaki.Tidak semua negara selalu berhasil dalam mengatasi kendala-kendala yang dihadapinya dalam lingkungan eksternal. Hal ini sangat ditentukan oleh konsep lain yang terkait dengan kebijakan luar negeri, yaitu kapabilitas nasional. Dalam persaingan di lingkungan internasional dan meningkatnya ancaman keamanan suatu negara dituntut untuk meningkatkan kapabilitas nasional pada berbagai aspeknya. Dalam konteks ini yang dimaksudkan kendala atau hambatan dalam menciptakan kesulitan atau resiko dan biaya tinggi bagi aktor untuk mencapai tujuannya. Kendala ekstenal tersebut dapat muncul dari negara-negara tetangga yang menunjukkan sikap permusuhan dan sengaja mengahambat pencapaian tujuan negara lawannya.

Disamping kendala ekternal terdapat juga kendala internal yang berkaitan dengan situasi dan kondisi domestik suatu negara serta kemampuan pemerintahannya untuk memobilisasi sumberdaya yang tersedia untuk mencapai tujuan kebijakan luar negeri. Konsep kapibilitas nasional mengandung arti yang lebih konkrit dan dapat diukur dibandingkan dengan konsep kekuasaan nasional (*national power*). Secara sederhana dapat dikatakan bahwa kekuasaan nasional suatu negara dibangun dari kapabilitas yang multidimensional.

2.6.1. Aliansi Pertahanan

Jack C. Plano dan Roy Olton dalam bukunya *Kamus Hubungan Internasional* menjabarkan pengertian aliansi, yaitu:

> "Aliansi merupakan perjanjian untuk saling mendukung secara militer jika salah satu negara penandatangan perjanjian diserang oleh negara lain; selain itu aliansi ditujukan untuk memajukan kepentingan bersama di antara negara anggota. Aliansi dapat bersifat bilateral maupun multilateral, rahasia atau terbuka, sederhana atau sangat terorganisasi, dapat berjangka lama atau pendek, serta dapat dikendalikan untuk mencegah atau memenangkan sebuah perang. Sistem Keseimbangan Kekuatan cenderung mendorongnya pakta militer untuk mengimbangi perubahan dalam keseimbangan kekuatan. Piagam PBB mengakui hak untuk "membela diri secara kolektif" yang tercantum dalam pasal 51" (Plano dan Olton, 1999:137)

Selanjutnya mengenai aliansi, Plano dan Olton juga mengatakan bahwa aliansi didasarkan pada pengaturan Pola Kekuasaan, yiatu:

> "Cara dalam mengatur dan mempergunakan *power* yang dipacu untuk memaksimalkan kelangsungan hidup dan mencapai kepentingan nasional dalam persaingan dengan negara lain. Pola power mencakup karakteristik respon yang dimiliki manakala power negara lain menunjukkan ancaman potensial atau aktual terhadap kelangsungan hidup bangsa dan negara di dalam sistem internasional. Pola *power* meliputi: (1) militerisme atau upaya untuk meyakini kekuatan sendiri; (2) aliansi atau konfigurasi *power* dari sekelompok negara yang diarahkan untuk menghadapi kelompok negara lainnya; (3) keamanan kolektif atau sebuah sistem *power* universal yang dikukuhkan melalui semboyan *"one for all, all for one"*; dan (4) *world government* atau sebuah tatanan kerjasama federasi, atau sebuah pemerintahan dunia yang didominasi oleh sebuah pemerintahan yang kuat." (Plano dan Olton, 1999:10)

Kesepakatan yang terbentuk dalam sebuah aliansi merupakan implikasi dari adanya berbagai faktor keamanan yang mempengaruhi kedua negara, seperti adanya "dilema keamanan" yang menghambat negara-negara dalam proses pertolongan-diri. Aliansi dalam penerapan-nya digunakan untuk menangkal penyerang, melindungi salah satu negara dalam sebuah perang atau untuk melaksanakan aksi militer untuk melawan musuh (Kegley, 1991:271). Penjelasan mengenai bagaimana negara memilih untuk bergabung dalam aliansi sering dikaitkan dengan konteks untuk mendapatkan apa yang disebut "*coldly calculted*

advantages" (Jordan dan Taylor 1984:474, dikutip dari Kegley, 1991:272). Faktor pertama yang mempengaruhi alasan negara bergabung dalam aliansi adalah, karena aliansi menyediakan mekanisme kapabilitas militer agregat. Kedua, aliansi dapat membantu mengurangi biaya yang berhubungan dengan tindakan ofensif atau defensif dengan saling berbagi diantara sesama sekutu. Ketiga, aliansi menyediakan sarana untuk memobilisasi sekutu, untuk menetralisasi siapa pun yang akan melakukan intervensi dengan cara kebijakan luar negeri, atau sebagai penasehat penting untuk sebuat strategi. Terakhir, aliansi mungkin dapat membantu negara mendapatkan keuntungan yang tidak dapat dicapai dengan cara unilateral. (Kegley, 1991:272)

2.6.2. Kebijakan Keamanan

Kebijakan keamanan merupakan instrumen untuk mempertahankan diri dari ancaman dan tantangan yang dihadapi dengan cara merumuskan bentuk-bentuk ancaman secara lebih realistis (Anggoro, 2002:9). Ditengah keharusan untuk mempertahankan diri terhadap keamanan internal, sebuah negera terkadang dihadapkan pada ancaman-ancaman dari luar. Dalam menanggapi hal tersebut maka diperlukan sebuah perumusan mengenai cara yang paling efektif untuk menghadapi sumber dan watak ancaman-ancaman tertentu sehingga dikeluarkannya kebijakan mengenai keamanan negara mutlak diperlukan.

2.7. Politik Luar Negeri

Politik luar negeri menurut K. J. Holsti dalam buku-nya *Politik Internasional Suatu Kerangka Analisis* diartikan sebagai tindakan serta aktivitas

negara terhadap lingkungan eksternalnya dalam upaya memperoleh keuntungan dari lingkungan tersebut dan tanggap akan berbagai kondisi internal yang menopang formulasi tindakan tersebut (Holsti, 1987:26).

2.7.1. Kepentingan Nasional

Ada banyak konsep lain yang perlu dipahami untuk keperluan analisis kebijakan luar negeri. Konsep yang pertama adalah kepentingan nasional. Konsep kepentingan nasional merupakan konsep yang maknanya sangat mengambang karena tergantung siapa yang mendefinisikannya. Karena itu para ahli studi kebijakan luar negeri mencoba mendefinisikan konsep ini melalui pembuatan kriteria seperti Miroslav Nincic yang memperkenalkan tiga kriteria atau asumsi dasar yang harus dipenuhi dalam mendefinisikan kepentingan nasional, yaitu: (Nincic, 1992:157, dikutip dari Jemadu, 2008:67)

1. Kepentingan itu harus bersifat vital sehingga pencapaiannya menjadi prioritas utama pemerintah dan masyarakat
2. Kepentingan tersebut harus berkaitan dengan lingkungan internasional. Artinya, pencapaian kepentingan nasional dipengaruhi oleh lingkungan internasional.
3. Kepentingan nasional harus melampaui kepentingan yang bersifat partikularistik dari individu, kelompok, atau lembaga pemerintahan sehingga menjadi kepedulian masyarakat secara keseluruhan.

Kepentingan nasional dapat diartikan sebagai kepentingan negara sebagai *unitary actor* yang penekanannya terdapat pada peningkatan kekuasaan nasional (*national power*) untuk mempertahankan keamanan nasional dan pertahanan diri

dari negara tersebut. Kepentingan nasional lainnya seperti pembangunan ekonomi disubordinasikan sebagai elemen dari kekuatan nasional. Berkembang dari tujuan tersebut, terdapat juga kepentingan nasional yang bersifat cital bagi suatu negara karena terkait dengan eksistensinya. Untuk tetap berdiri sebagai negara berdaulat suatu negara harus mempertahankan kedaulatan atau yurisdiksi-nya dari campur tangan asing. Selain itu negara tersebut berkepentingan untuk mempertahankan keutuhan wilayah sebagai wadah bagi entitas politik tersebut. Dengan demikian terdapat perbedaan antara kepentingan nasional yang bersifat vital dan ada juga kepentingan nasional yang bersifat non-vital. Kepentingan nasional yang bersifat vital biasanya berkaitan dengan kelangsungan hidup negara tersebut serta nilai-nilai inti yang menjadi identitas kebijakan luar negeri-nya. Jika kepentingan vital suatu negara menjadi taruhan dalam interaksinya dengan aktor lain, maka negara tersebut akan menggunakan segala insrtrumen yang dimilikinya termasuk kekuatan militer untuk mempertahankannya. Kepentingan yang non-vital tidak berhubungan secara langsung dengan eksistensi negara itu tetapi tetap diperjuangkan melalui kebijakan luar negeri. Contohnya, pertukaran misi kebudayaan, kerjasama dalam pengembangan penanggulangan bencana alam, penelitian keilmuan, kerjasama pariwisata dan olah raga.