BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Hubungan Internasional

Seiring dengan perkembangan zaman, permasalahan yang dihadapi manusia sebagai masyarakat dunia mengalami pergeseran. Adanya masalah-masalah yang timbul yang telah menjadi isu-isu global yang menjadi perhatian misalnya masalah ekonomi, sosial, budaya, kesehatan, bahkan isu mengenai lingkungan.

Sebagai konsep, Hubungan Internasional sering didefinisikan sebagai aktivitas manusia dimana individu dan kelompok dari satu negara berinteraksi secara resmi ataupun tidak resmi dengan individu atau kelompok dari negara lain. Hubungan Internasional tidak hanya melibatkan kontak fisik secara langsung, tetapi juga transaksi ekonomi, penggunaan kekuatan militer dan diplomasi, baik secara publik maupun pribadi. Studi Hubungan Internasional ditunjukkan oleh aktivitas-aktivitas yang beragam, seperti perang, bantuan kemanusiaan, perdagangan dan investasi internasional, pariwisata bahkan olimpiade (Lopez dan Stohl, 1989:3).

Pada tahun 1920-an sampai 1930-an, studi Hubungan Internasional berjalan menurut tiga jalur, yaitu:

Hubungan Internasional dipelajari melalui penelaahan kejadian-kejadian yang sedang jadi berita utama dan dari bahan itu dicoba dibuat semacam pola umum kejadian.

1. Hubungan Internasional dipelajari melalui studi tentang Organisasi Internasional.

2. Hubungan Internasional adalah model analisa yang menekankan Ekonomi Internasional (Mas'oed, 1990:15).

Pada tahun 1960-an dan 1970-an, perkembangan studi Hubungan Internasional makin kompleks dengan masuknya aktor IGO dan INGO serta makin kuatnya peran negara-negara di luar Amerika Serikat dan Uni Soviet dalam kancah Hubungan Internasional.

Pada tahun 1980-an, pola Hubungan Internasional masih bersifat *state centric* (dalam arti masih *bipolar*), tetapi muncul kekuatan-kekuatan *sub groups* yang mengemuka. Studi Hubungan Internasional adalah interaksi yang terjadi antara negara-negara yang berdaulat di dunia, juga merupakan studi tentang aktor bukan negara yang perilakunya mempunyai pengaruh terhadap kehidupan bangsa. Hubungan Internasional mengacu pada segala aspek bentuk interaksi.

Kemudian pada tahun 1990-an, runtuhnya Uni Soviet sebagai negara komunis utama telah memunculkan corak perkembangan ilmu Hubungan Internasional yang khas. Berakhirnya Perang Dingin telah mengakhiri semangat sistem internasional *bipolar* dan berubah pada *multipolar* atau secara khusus telah mengalihkan persaingan yang bernuansa militer ke arah persaingan atau konflik kepentingan ekonomi di antara negara-negara di dunia ini (Perwita dan Yani, 2005:2-5).

Pasca Perang Dingin yang di tandai dengan berakhirnya persaingan ideologi antara Amerika Serikat dan Uni Soviet telah mempengaruhi isu-isu Hubungan Internasional yang sebelumnya lebih fokus pada isu-isu *high politics* (isu politik dan keamanan) kepada isu-isu *low politics* (misalnya HAM, ekonomi, lingkungan

hidup, terorisme) yang dianggap sudah sama penting dengan isu *high politics* (Kegley dan Wittkopf, 1997:4-6).

Pada awal perkembangannnya, ada pendapat yang mengatakan bahwa ilmu Hubungan Internasional adalah:

> "Bagian dari sosiologi yang khusus mempelajari masyarakat internasional (*sociology of international relations*). Jadi, ilmu Hubungan Internasional dalam arti umum tidak hanya mencakup unsur politik saja, tetapi juga mencakup unsur-unsur ekonomi, sosial, budaya, hankam, perpindahan penduduk (imigrasi dan emigrasi), pariwisata, olimpiade (olahraga) atau pertukaran budaya (*cultural exchange*)" (Shcwarzenberger, 1964:8).

Sementara itu, terdapat sarjana Hubungan Internasional yang justru memperkecil ruang lingkup ilmu Hubungan Internasional, yaitu:

> "Ilmu Hubungan Internasional merupakan subjek akademis dalam memperhatikan hubungan politik antarnegara, dimana selain negara ada juga pelaku internasional, transnasional atau supranasional lainnya seperti organisasi nasional" (Hoffman, 1960:6).
>
> Pendapat lain mengatakan bahwa ilmu Hubungan Internasional adalah:
>
> "Studi tentang interaksi antara jenis-jenis kesatuan sosial tertentu, termasuk studi tentang keadaan-keadaan relevan yang mengelilingi interaksi" (Mc Clelland, 1986:27).

Pada dasarnya Hubungan Internasional merupakan interaksi antar aktor suatu negara dengan negara lain. Secara umum pengertian Hubungan Internasional adalah hubungan yang dilakukan antar negara yaitu unit politik yang didefinisikan menurut territorial, populasi dan otonomi daerah yang secara efektif mengontrol wilayah dan penghuninya tanpa menghiraukan homogenitas etnis (Couloumbis dan Wolfe, 1990:22). Hubungan Internasional mencakup segala bentuk hubungan antar bangsa dan kelompok-kelompok bangsa dalam masyarakat dunia dan cara berpikir manusia (Couloumbis dan Wolfe, 1990:33).

Negara merupakan unit hubungan antar bangsa sekaligus sebagai aktor dalam masyarakat antar bangsa. Negara sebagai suatu organisasi diciptakan dan disiapkan untuk mencapai tujuan tertentu melalui berbagai tindakan yang direncanakan (Couloumbis dan Wolfe, 1990:32). Sebagai aktor terpenting di dalam Hubungan Internasional, negara mempunyai tanggungjawab untuk mengupayakan jalan keluar atas segala permasalahan yang menimpa negaranya karena negara mempunyai peran utama didalam memenuhi kebutuhan rakyatnya dan meminimalisasi masalah yang ada dengan tujuan kesejahteraan rakyat.

Namun pada kenyataannya, negara sebagai aktor terpenting tidak selalu dapat memenuhi kebutuhannya sendiri karena keterbatasan sumber daya yang dimilikinya (*insuffiency*). Negara bukanlah satu-satunya aktor penting dalam Hubungan Internasional, melainkan ada aktor-aktor non-negara lainnya seperti Organisasi Internasional, MNCs, LSM dan interaksinyapun bukan antar negara saja.

Secara lebih spesifik, substansi Hubungan Internasional bisa dipilah ke dalam dua belas kelompok pertanyaan fundamental, yaitu:

1. *Bangsa dan Dunia*. Bagaimana dan dalam bentuk apa hubungan antara suatu bangsa dengan bangsa-bangsa lain di sekitarnya dilakukan?
2. *Proses Transnasional dan Interdependensi Internasional*. Sejauh mana pemerintah dan rakyat dari suatu negara-bangsa bisa menentukan masa depannya sendiri? Berapa besar kemungkinannya untuk besikap independen dari bangsa lain?

3. *Perang dan Damai*. Apa yang menentukan terjadinya perang dan perdamaian diantara bangsa-bangsa?
4. *Kekuatan dan Kelemahan*. Bagaimana sifat kekuatan (*power*) dan kelemahan suatu pemerintah atau suatu bangsa dalam Politik Internasional?
5. *Politik Internasional dan Masyarakat Internasional*. Apa yang bersifat politik dalam Hubungan Internasional dan apa yang tidak? Bagaimana hubungan antara Politik Internasional dengan kehidupan masyarakat bangsa-bangsa?
6. *Kependudukan versus Pangan, Sumber Daya Alam dan Lingkungan*. Apakah jumlah penduduk dunia tumbuh lebih cepat daripada penyediaan bahan makanan, energi dan sumber daya alam lainnya, dan lebih cepat daripada daya dukung lingkungan, dalam arti udara dan air yang bersih serta lingkungan alam tanpa polusi?
7. *Kemakmuran dan Kemiskinan*. Berapa besar ketimpangan distribusi kekayaan dan penghasilan diantara bangsa-bangsa di dunia?
8. *Kebebasan dan Penindasan*. Seberapa jauh kepedulian bangsa-bangsa tentang kebebasan mereka dari bangsa atau negara lain dan berapa jauh mereka mempedulikan kebebasan di dalam bangsa atau negara mereka sendiri?
9. *Persepsi dan Ilusi*. Bagaimana para pemimpin dan warga suatu negara memandang bangsa mereka sendiri dan bangsa lain serta perilaku

mereka? Berapa kadar kenyataan atau khayalan dalam persepsi ini? Kapan persepsi itu bersifat realistik atau ilusi?

10. *Aktivitas dan Apati*. Lapisan dan kelompok mana dalam masyarakat yang berminat aktif terhadap politik?
11. *Revolusi dan Stabilitas*. Dalam kondisi apa kemungkinan suatu pemerintah dapat digulingkan?
12. *Identitas dan Transformasi*. Bagaimana individu, kelompok dan bangsa mempertahankan identitas mereka? Unsur-unsur apa yang membentuk identitas itu? (Mas'oed, 1990:29-32).

Kenyataan bahwa negara bukanlah satu-satunya aktor dalam Hubungan Internasional akan menimbulkan adanya interaksi dan saling ketergantungan. Saling ketergantungan tersebut lambat laun akan melahirkan Kerjasama Internasional yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu dengan memberikan keuntungan bagi semua pihak yang terlibat didalamnya.

2.2 Kerjasama Internasional

Teori hubungan internasional memiliki fokus pada studi mengenai penyebab konflik dan kondisi-kondisi yang menunjang terjadinya kerjasama. Teori-teori kerjasama dan juga teori-teori tentang konflik, merupakan basis pentingnya bagi teori hubungan internasional yang komprehensif (Dougherty&Pflatzgraff, 1997: 418).

Kerjasama merupakan serangkaian hubungan yang tidak didasari oleh kekerasan atau paksaan dan disahkan secara hukum, seperti pada organisasi internasional. Kerjasama terjadi karena adanya penyesuaian perilaku oleh para

aktor sebagai respon dan antisipasi terhadap pilihan-pilihan yang diambil oleh aktor lain. Kerjasama dapat dijalankan dalam suatu proses perundingan yang secara nyata diadakan. Namun apabila masing-masing pihak telah saling mengetahui, perundingan tidak perlu lagi dilakukan (Dougherty&Pflatzgraff, 1997: 418).

Kerjasama dapat pula timbul dari adanya komitmen individu terhadap kesejahteraan bersama atau sebagai usaha memenuhi kebutuhan pribadi. Kunci penting dari perilaku bekerjasama yaitu pada sejauhmana setiap pribadi mempercayai bahwa pihak yang lainnya akan bekerjasama. Jadi, isu utama dari teori kerjasama adalah pemenuhan kepentingan pribadi, dimana hasil yang menguntungakan kedua belah pihak akan didapat melalui kerjasama, daripada berusaha memenuhi kepentingan sendiri dengan cara berusaha sendiri atau dengan berkompetisi (Dougherty&Pflatzgraff, 1997: 419).

Menurut Holsti, kerjasama atau kolaborasi bermula karena adanya keanekaragaman masalah nasional, regional maupun global yang muncul sehingga diperlukan adanya perhatian lebih dari satu negara, kemudian masing-masing pemerintah saling melakukan pendekatan dengan membawa usul penanggulangan masalah, melakukan tawar-menawar, atau mendiskusikan masalah, menyimpulkan bukti-bukti teknis untuk membenarkan satu usul yang lainnya, dan mengakhiri perundingan dengan suatu perjanjian atau saling pengertian yang dapat memuaskan semua pihak (1988: 651).

Selanjutnya Holsti memberikan definisi kerjasama sebagai berikut :

1. Pandangan bahwa terdapat dua atau lebih kepentingan, nilai, atau tujuan yang saling bertemu dan dapat menghasilkan sesuatu, dipromosikan atau dipenuhi oleh semua pihak.
2. Persetujuan atas masalah tertentu antara dua negara atau lebih dalam rangka memanfaatkan persamaan atau benturan kepentingan.
3. Pandangan atau harapan suatu negara bahwa kebijakan yang diputuskan oleh negara lainnya membantu negara itu untuk mencapai kepentingan dan nilai-nilainya.
4. Aturan resmi atau tidak resmi mengenai transaksi di masa depan yang dilakukan untuk melaksanakan persetujuan.
5. Transaksi antar negara untuk memenuhi persetujuan mereka (Holsti, 1988: 652-653).

Dalam suatu kerjasama internasional bertemu berbagai macam kepentingan nasional dari berbagai negara dan bangsa 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 sejauh mana keuntungan bersama yang diperoleh melalui kerjasama tersebut dapat mendukung konsepsi dari kepentingan tindakan yang unilateral dan kompetitif. Kerjasama internasional terbentuk karena kehidupan internasional meliputi berbagai bidang seperti ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, lingkungan hidup, pertahanan dan keamanan (Perwita dan Yani, 2005: 33-34).

Kerjasama internasional tidak dapat dihindari oleh negara atau aktor-aktor internasional lainnya. Keharusan tersebut diakibatkan adanya saling ketergantungan diantara aktor-aktor internasional dan kehidupan manusia yang semakin kompleks, ditambah lagi dengan tidak meratanya sumber daya-sumber daya yang dibutuhkan oleh para aktor internasional.

Beranjak dari paparan sebelumnya, secara lebih jelas Koesnadi Kartasasmita dalam bukunya Organisasi dan Administrasi Internasional, menyebutkan bahwa kerjasama internasional dapat dipahami sebagai :

> "Kerjasama dalam masyarakat internasional merupakan suatu keharusan sebagai akibat terdapatnya hubungan interdependensi dan bertambah kompleksnya hubungan manusia dalam masyarakat internasional. Kerjasama internasional terjadi karena adanya *national understanding* serta mempunyai tujuan yang sama, keinginan yang didukung oleh kondisi internasional yang saling membutuhkan. Kerjasama itu didasari oleh kepentingan bersama diantara negara-negara, namun kepentingan itu tidak identik (1997: 20)."

Sifat kerjasama internasional biasanya bermacam-macam, seperti harmonisasi hingga integrasi (kerjasama internasional paling kuat). Kerjasama demikian terjadi ketika ada dua kepentingan bertemu dan tidak ada pertentangan di dalamnya. Ketidakcocokan ataupun konflik memang tidak dapat dihindarkan, tapi dapat ditekan apabila kedua belah pihak bekerjasama dalam kepentingan dan masalahnya.

Terdapat tiga tingkatan kerjasama internasional yaitu:

1. Konsensus, merupakan suatu tingkatan kerjasama yang ditandai oleh sejumlah ketidakhirauan kepentingan diantara negara-negara yang

terlibat dan tanpa keterlibatan yang tinggi diantara negara-negara yang terlibat.

2. Kolaborasi, merupakan suatu tingkat kerjasama yang lebih tinggi dari konsensus dan ditandai oleh sejumlah besar kesamaan tujuan, saling kerjasama yang aktif diantara negara-negara yang menjalin hubungan kerjasama dalam memenuhi kepentingan masing-masing.
3. Integrasi, merupakan kerjasama yang ditandai dengan adanya kedekatan dan keharmonisan yang sangat tinggi diantara negara-negara yang terlibat. Dalam integrasi jarang sekali terjadinya benturan kepentingan diantara negara-negara terlibat (Smith&Hocking, 1990: 222).

Lingkup aktivitas yang dilaksanakan melalui kerjasama internasional antar negara meliputi berbagai kerjasama multidimensi, seperti kerjasama ekonomi, kerjasama dalam bidang sosial dan kerjasama dalam bidang politik.

Kerjasama itu kemudian diformulasikan ke dalam sebuah wadah yang dinamakan organisasi internasional. Organisasi internasional merupakan sebuah alat yang memudahkan setiap anggotanya untuk menjalin kerjasama dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan lain sebagainya (Plano&Olton, 1979: 271).

2.3 Paradigma Pluralis (*Pluralism*)

Paradigma bisa diartikan sebagai aliran pemikiran yang memiliki kesamaan asumsi dasar tentang suatu bidang studi, termasuk kesepakatan tentang kerangka konseptual, petunjuk metodelogis dan teknik analisis. Paradigma berfungsi untuk menentukan masalah-masalah mana yang penting untuk diteliti, menunjukkan cara bagaimana masalah itu harus di konseptualisasikan, metode apa yang cocok

untuk penelitian dan bagaimana cara menginterpretasikan hasil penelitian. Selain itu, paradigma juga berfungsi untuk menentukan batas-batas ruang lingkup suatu disiplin atau kegiatan keilmuan dan menetapkan ukuran untuk menilai keberhasilan disiplin tersebut (Mas'oed, 1990:8).

Pluralis merupakan salah satu perspektif yang berkembang pesat. Kaum pluralis memandang Hubungan Internasional tidak hanya terbatas pada hubungan antar negara saja, tetapi juga merupakan hubungan antar individu dan kelompok kepentingan dimana negara tidak selalu sebagai aktor utama dan aktor tunggal.

Empat asumsi paradigma pluralis, yaitu:

1. Aktor-aktor non-negara adalah entitas penting dalam Hubungan Internasional yang tidak dapat diabaikan, contohnya Organisasi Internasional baik yang pemerintahan maupun non-pemerintahan, aktor transnasional, kelompok-kelompok bahkan individu.
2. Negara bukanlah aktor *unitarian*, melainkan ada aktor-aktor lainnya yaitu individu-individu, kelompok kepentingan dan para birokrat.
3. Menentang asumsi realis yang menyatakan negara sebagai aktor rasional, dimana pluralis menganggap pengambilan keputusan oleh suatu negara tidak selalu didasarkan pada pertimbangan yang rasional, akan tetapi demi kepentingan-kepentingan tertentu.
4. Agenda dalam Politik Internasional adalah luas, pluralis menolak bahwa ide Politik Internasional sering didominasi dengan masalah militer. Agenda Politik Luar Negeri saat ini sudah berkembang dan militer bukanlah satu-satunya hal yang paling utama, tetapi ada hal-hal utama

lain didalam Hubungan Internasional seperti ekonomi dan sosial (Viotti dan Kauppi, 1990:215).

2.4 Organisasi Internasional

Organisasi Internasional dalam *The International Relations Dictionary* didefinisikan sebagai berikut:

> "*A formal arrangement transcending national boundaries that provides for establishment of institutional machinery to facilitate cooperation among members in security, economic, social or related fields* (suatu pengaturan formal yang melintasi batas-batas nasional yang menciptakan suatu kondisi bagi pembentukan perangkat institusional guna mendukung kerjasama diantara anggota-anggotanya dalam bidang keamanan, ekonomi, sosial dan bidang-bidang lainnya)" (Plano dan Olton, 1979:319).

Pengaturan formal disini menunjukkan arti pentingnya aturan-aturan yang disepakati sebagai landasan kerjasama atau sebagai pedoman kerja bagi pihak-pihak yang tergabung didalam organisasi tersebut. Melintasi batas-batas nasional menggambarkan cakupan, jangkauan, wilayah kerja dan asal-usul kewarganegaraan atau kebangsaan dari pihak-pihak yang tergabung dalam organisasi yang membedakannya dari organisasi – organisasi yang berskala nasional (hanya 1 negara). Disini tidak dibedakan antara negara, pemerintah, kelompok atau individu.

Penciptaan kondisi bagi pembentukan perangkat institusional merupakan kelanjutan dari pengaturan formal yang bergerak ke arah penyusunan struktur, hubungan fungsional dan pembagian kerja yang secara keseluruhan membentuk suatu jaringan kerjasama yang lebih *stable, durable* dan *cohesive* dalam rangka memudahkan pencapaian tujuan bersama. Bidang kerjasama dan tujuan bersama

dari pihak-pihak yang tergabung dalam organisasi terdiri dari bidang sosial, budaya, ekonomi, politik dan militer atau gabungan dari beberapa bidang tersebut secara keseluruhannya.

Berdasarkan definisi diatas, maka Organisasi Internasional kurang lebih harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

1. Kerjasama yang ruang lingkupnya melingkupi batas-batas negara.
2. Mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama.
3. Mencakup hubungan antar pemerintah maupun non-pemerintah.
4. Struktur organisasi yang jelas dan lengkap.
5. Melaksanakan fungsi secara berkesinambungan (Rudi, 1990:3).

Beberapa syarat (kriteria) utama dalam membentuk suatu Organisasi Internasional, yaitu:

1. Tujuan dan maksud yang hendak dicapai merefleksikan adanya kesamaan kepentingan dari masing-masing anggota.
2. Pencapaian tujuan tersebut mencerminkan adanya partisipasi keterlibatan dari setiap negara anggota.
3. Adanya suatu kerangka institusional yang bersifat permanen, yang ditandai dengan adanya staf sekretariat yang tetap.
4. Organisasi Internasional dibentuk berdasarkan perjanjian multilateral internasional, yang didasarkan pada perjanjian internasional yang mengikat masing-masing anggotanya.
5. Organisasi Internasional wajib memiliki karakteristik yang sesuai dengan Hukum Internasional (Feld, Jordan dan Hurwitz, 1992:10).

2.4.1 Tipologi Organisasi Internasional

Tipologi Organisasi Internasional dapat dimengerti melalui 3 pengklasifikasian, yaitu:

1. Keanggotaan

   Suatu organisasi harus terdiri dari dua atau lebih negara berdaulat yang sekalipun keanggotaanya tetap tidak tertutup bagi perwakilan suatu negara, misalnya menteri-menteri dalam pemerintahan suatu negara.

2. Tujuan

   Suatu organisasi didirikan dengan tujuan untuk mencapai kepentingan bersama angota-anggotanya, tanpa adanya upaya untuk mengabaikan kepentingan anggota lainnya.

3. Struktur

   Suatu organisasi harus memiliki struktur formal sendiri yang biasanya terwujud dalam perjanjian, misalnya seperti konstitusi. Struktur formal suatu organisasi haruslah terlepas dari kendali salah satu anggota, dalam arti suatu Organisasi Internasional harus bersifat otonomi (Archer, 1984:34-35).

Berdasarkan aktivitasnya, Organisasi Internasional dapat juga diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Organisasi Internasional yang melakukan aktivitas politik tingkat tinggi (*High Politics*). Dalam aktivitas politik tingkat tinggi termasuk didalamnya bidang diplomatik dan militer yang dihubungkan dengan keamanan dan kedaulatan.

2. Organisasi Internasional yang memiliki aktivitas politik tingkat rendah (*Low Politics*). Dalam aktivitas politik tingkat rendah adalah aktivitas dalam bidang ekonomi, sosial dan budaya.

Selain mempunyai tujuan yang harus dipenuhi, setiap Organisasi Internasional harus mempunyai struktur formal tersendiri yang ditetapkan di dalam sebuah perjanjian. Bentuk struktur formal dari masing-masing Organisasi Internasional berbeda antara satu dengan yang lainnya (Archer, 1984:36). Struktur dimaknakan sebagai aspek formal dalam suatu organisasi yang merupakan perbedaan secara vertikal dan horizontal ke dalam tingkatan-tingkatan departemen dan kemudian secara formal merumuskan aturan, prosedur dan peranan. Setiap organisasi juga mempunyai fungsi yang ditetapkan untuk mencapai tujuannya. Fungsi dapat dimaknakan sebagai struktur yang menjalankan kegiatannya (Mas'oed, 1993:24).

2.4.2 Fungsi dari Organisasi Internasional

Fungsi dari suatu Organisasi Internasional secara umum dan luas dapat dirumuskan sebagai berikut:

> "Segala sesuatu yang harus dilakukan Organisasi Internasional secara keseluruhan agar tercapai tujuan-tujuan dari organisasi yang bersangkutan sebagaimana tercantum didalam konstitusinya" (Mandalagi, 1986:26).

Struktur formal organisasi mempunyai fungsi-fungsi tertentu dan diimplementasikan menjadi peran yang berbeda-beda. Agar fungsi dari Organisasi Internasional dapat berjalan dengan baik, maka tiap Organisasi Internasional perlu menjalankan peranannya masing-masing di dalam Hubungan Internasional.

Fungsi dari Organisasi Internasional adalah sebagai berikut:

1. *Informational Functions*

   Merupakan fungsi untuk mengumpulkan, menganalisis, saling tukar, menyebarkan data dan cara pandang. Organisasi jenis ini dapat digunakan stafnya sebagai alat atau dengan mengadakan forum.

2. *Normative Functions*

   Mempunyai suatu definisi dan deklarasi standar, fungsi ini tidak mencakup instrumen yang mengikat secara hukum.

3. *Rule-Creating Functions*

   Mempunyai suatu definisi dan deklarasi standar serta mencakup instrumen yang mengikat secara hukum.

4. *Rule-Supervisory Functions*

   Merupakan ukuran-ukuran yang dapat menjamin pelaksanaan peraturan yang berlaku.

5. *Operational Functions*

   Penggunaan sumber-sumber daya yang ada pada organisasi untuk mencapai tujuan (Jacobson, 1984:83).

Ada dua kategori lembaga di Organisasi Internasional, yaitu :

1. Organisasi Antar Pemerintah (*International Governmental Organization*/IGO)

   IGO merupakan institusi yang beranggotakan pemerintah atau instansi pemerintah suatu negara secara remsi, yang mana kegiatannya berkaitan dengan masalah konflik, krisis dan penggunaan kekerasan yang menarik

perhatian masyarakat internasional. Anggotanya terdiri dari delegasi resmi pemerintah negara-negara.

2. Organisasi Non Pemerintah (*International Non-Governmental Organization*/INGO)

   INGO merupakan institusi yang terdiri atas kelompok-kelompok di bidang agama, kebudayaan, dan ekonomi. Anggotanya terdiri dari kelompok-kelompok swasta di bidang keilmuan, keagamaan, kebudayaan, bantuan teknik atau ekonomi dan sebagainya (Spiegel, 1995:408).

IGO dan INGO ini kemudian dibagi lagi menjadi dua dimensi, yaitu dimensi pertama adalah tujuan organisasi (secara umum dan khusus) dan dimensi kedua adalah keanggotaan (secara terbatas dan universal). Dengan menggunakan dua dimensi ini, IGO dan INGO dikategorikan berdasarkan:

1. Tujuan khusus dan keanggotaan terbatas

   Organisasi Internasional disini hanya tertuju pada suatu bidang tertentu, seperti pendidikan, kesehatan, keamanan dan lain-lain. Kemudian keanggotaannya terbatas pada sekelompok negara individu atau asosiasi tertentu.

   Contoh: *Asian Broadcasting Union, Pan America Health Organization*.

2. Tujuan khusus dan keanggotaan universal

   Keanggotaan Organisasi Internasional disini terbuka untuk seluruh negara, individu atau asosiasi manapun dan melaksanakan fungsi tertentu.

Contoh: *World Health Organization* (WHO), UNICEF, *International Labour Organization* (ILO).

3. Tujuan umum dan keanggotaan terbatas

   Organisasi Internasional disini mempunyai tujuan dan fungsi di segala bidang dengan keanggotaan terbatas.

   Contoh: *Organization of African Unity*, Liga Arab, *European Union* (EU).

4. Tujuan umum dan keanggotaan universal

   Organisasi Internasional bergerak di berbagai bidang dengan keanggotaan terbuka.

   Contoh: PBB (Jacobson, 1984:11-12).

WHO merupakan organisasi antar pemerintah (IGO) yang mempunyai tujuan khsusus pada suatu bidang tertentu dan keanggotaannya terbuka untuk seluruh negara, dalam artian tidak terbatas pada sekelompok negara tertentu. WHO adalah badan khusus PBB yang tidak membatasi jumlah anggotanya dan mempunyai tujuan khusus untuk mencapai tingkat kesehatan tertinggi bagi semua orang di dunia.

2.4.3 Konsep Peranan dalam Organisasi Internasional

Peranan merupakan aspek dinamis. Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannnya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan. Dari konsep peranan tersebut muncullah istilah peran. Peran adalah seperangkat tingkat yang di harapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan

dalam masyarakat. Berbeda dengan peranan yang sifatnya mengkristal, peran bersifat insidental (Perwita dan Yani, 2005:29).

Peranan (*role*) dapat di artikan sebagai berikut:

> "Perilaku yang di harapkan dari seseorang yang mempunyai status (Horton dan Hunt, 1987:132). Peranan dapat dilihat sebagai tugas atau kewajiban atas suatu posisi sekaligus juga hak atas suatu posisi. Peranan memiliki sifat saling tergantung dan berhubungan dengan harapan. Harapan-harapan ini tidak terbatas hanya pada aksi (*action*), tetapi juga termasuk harapan mengenai motivasi (*motivation*), kepercayaan (*beliefs*), perasaan (*feelings*), sikap (*attitudes*) dan nilai-nilai (*values*)" (Perwita dan Yani, 2005:30).

Teori peranan menegaskan bahwa perilaku politik adalah perilaku dalam menjalankan peranan politik. Teori ini berasumsi bahwa sebagian besar perilaku politik adalah akibat dari tuntutan atau harapan terhadap peran yang kebetulan dipegang oleh aktor politik. Seseorang yang menduduki posisi tertentu di harapkan akan berperilaku tertentu pula. Harapan itulah yang membentuk peranan (Mas'oed, 1989:45).

Mengenai sumber munculnya harapan tersebut dapat berasal dari dua sumber, yaitu:

1. Harapan yang dimiliki orang lain terhadap aktor politik.
2. Harapan juga bisa muncul dari cara si pemegang peran menafsirkan peranan yang dipegangnya, yaitu harapannya sendiri tentang apa yang harus dan apa yang tidak boleh dilakukan, tentang apa yang bisa dan tidak bisa dilakukan (Mas'oed, 1989:46-47).

Jadi, peranan dapat dikatakan sebagai pelaksanaan dari fungsi oleh struktur-struktur tertentu. Peranan ini tergantung juga pada posisi atau kedudukan struktur

itu dan harapan lingkungan sekitar terhadap struktur tadi. Peranan juga di pengaruhi oleh situasi dan kondisi serta kemampuan dari si pemeran.

Pengertian lain dari peranan, yaitu:

> "Orientasi atau konsepsi dari bagian yang dimainkan oleh suatu pihak dalam posisi sosialnya. Dengan peranan tersebut, para pelaku peranan individu atau organisasi akan berperilaku sesuai dengan harapan orang maupun lingkungannya. Dalam hal ini peranan menjalankan konsep melayani untuk menghubungkan harapan-harapan yang terpola dari orang lain atau lingkungan dengan hubungan dan pola yang menyusun struktur sosial" (Perwita dan Yani, 2005:31).

Konsep peranan ini pada dasarnya berhubungan dan harus dibedakan dengan konsep posisi sosial. Posisi ini merupakan elemen dari organisasi, letak dalam ruang sosial dan kategori keanggotaan organisasi (Perwita dan Yani, 2005:31).

Peranan Organisasi Internasional dapat dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu:

1. Sebagai instrumen. Organisasi Internasional digunakan oleh negara-negara anggotanya untuk mencapai tujuan tertentu berdasarkan tujuan politik luar negerinya.
2. Sebagai arena. Organisasi Internasional merupakan tempat bertemu bagi anggota saja untuk membicarakan dan membahas masalah dalam negeri lain dengan tujuan untuk mendapat perhatian internacional.
3. Sebagai aktor independen. Organisasi Internasional dapat membuat keputusan-keputusan sendiri tanpa dipengaruhi oleh kekuasaan atau paksaan dari luar organisasi (Perwita dan Yani, 2005 : 95).

Sejajar dengan negara, Organisasi Internasional dapat melakukan dan memiliki sejumlah peranan penting, yaitu:

1. Menyediakan sarana kerjasama diantara negara-negara dalam berbagai bidang dimana kerjasama tersebut memberikan keuntungan bagi sebagian besar ataupun keseluruhan anggotanya. Selain sebagai tempat dimana keputusan tentang kerjasama dibuat juga menyediakan perangkat administratif untuk menerjemahkan keputusan itu menjadi tindakan.
2. Menyediakan berbagai jalur komunikasi antar pemerintah negara-negara sehingga dapat dieksplorasi dan akan mempermudah aksesnya apabila timbul masalah (Bennet,1995:3).

2.5 Isu Kesehatan dalam Dinamika Hubungan Internasional

Dinamika Hubungan Internasional pada satu dasawarsa terakhir ini menunjukkan berbagai kecenderungan baru yang secara substansial sangat berbeda dengan masa-masa sebelumnya, seperti berakhirnya Perang Dingin, mengemukanya isu-isu baru yang secara signifikan telah mengubah wajah dunia. Perubahan-perubahan yang terjadi dalam Hubungan Internasional meliputi lima bagian utama, yaitu aktor (pelaku Hubungan Internasional), tujuan para aktor, *power*, hirarki interaksi dan sistem internasional itu sendiri.

Perubahan pada aktor diindikasikan dengan perubahan (bertambah dan berkurangnya) jumlah dan sifat aktor Hubungan Internasional. Disamping terjadinya penambahan aktor (negara), terjadi pula penambahan secara signifikan pada jumlah aktor non-negara, seperti MNCs, IGO dan INGO.

Pada tahun 1909, hanya tercatat 37 IGO dan 176 NGO. Pada dekade 1960, jumlah IGO meningkat menjadi 154 dan NGO menjadi 1.255. Sementara diawal tahun 2003, jumlah aktor non-negara ini mengalami peningkatan menjadi 243

IGO dan 28.775 NGO. Dari angka-angka diatas terjadi peningkatan yang sangat tajam dari sisi kuantitas dan dalam beberapa kasus tertentu, peran aktor non-negara ini jauh lebih penting ketimbang aktor negara. Di sisi lain, interaksi yang dihasilkan IGO dan NGO juga semakin rumit karena keterkaitan mereka dalam beragam isu yang begitu luas, seperti isu kesehatan dan salah satu isu kesehatan yang kini menjadi isu global adalah Angka Kematian Ibu (AKI) (Perwita dan Yani, 2005:11).

Kasus Angka Kematian Ibu yang melanda Indonesia merupakan ilustrasi rendahnya penyediaan dan perlindungan terhadap keamanan manusia (*human security*) di Indonesia. Konsep keamanan manusia, pada dasarnya merupakan pengembangan konsep keamanan yang selama ini dipahami dalam Hubungan Internasional. Secara etimologis konsep keamanan (*security*) berasal dari kata Latin *securus* (*se* + *cura*) yang bermakna terbebas dari bahaya, terbebas dari ketakutan (*free from danger, free from fear*). Kata ini juga bisa bermakna dari gabungan kata *se* (yang berarti tanpa/*without*) dan *curus* (yang berarti *uneasiness*). Dengan demikian, bila digabungkan, kata ini bermakna *liberation from uneasiness, or a peaceful situation without any risks or threats.*

Selama ini konsep keamanan diyakini sebagai sebuah kondisi yang terbebas dari ancaman militer atau kemampuan suatu negara untuk melindungi negara-bangsa dari serangan militer eksternal. Namun, sejalan perkembangan-perkembangan yang begitu cepat dalam Hubungan Internasional, pemahaman konsep keamanan diperluas menjadi tidak hanya meliputi aspek militer dan aktor

negara semata, tetapi mencakup aspek-aspek non-militer dan melibatkan aktivitas aktor non-negara.

Perluasan pemahaman konsep keamanan ini akan mencakup lima dimensi utama. Dimensi pertama yang perlu diketahui dari konsep keamanan adalah *the origin of threats*. Bila pada masa Perang Dingin ancaman-ancaman yang dihadapi selalu dianggap datang dari pihak luar/eksternal sebuah negara, maka pada masa kini ancaman-ancaman dapat berasal dari lingkungan domestik. Dalam hal ini, ancaman yang berasal dari dalam negeri biasanya terkait isu-isu primordial dan isu keterbatasan akses terhadap sumber daya ekonomi domestik, termasuk terbatasnya kemampuan terhadap pemenuhan kebutuhan dasar pangan.

Dimensi kedua adalah *the nature of threats*. Secara tradisional, dimensi ini menyoroti ancaman yang bersifat militer, namun berbagai perkembangan nasional dan internasional terkini telah mengubah sifat ancaman menjadi jauh lebih rumit. Dengan demikian, persoalan keamanan menjadi lebih komprehensif karena menyangkut aspek-aspek lain seperti ekonomi, sosial-budaya, lingkungan hidup, bahkan isu-isu kesehatan masyarakat.

Mengemukanya berbagai aspek itu sebagai sifat-sifat baru ancaman yang berkorelasi kuat dengan dimensi ketiga, yakni *changing response*. Bila selama ini respons yang muncul adalah hanya tindakan kekerasan/militer, isu-isu itu kini perlu diatasi dengan pendekatan non-militer. Dengan kata lain, pendekatan keamanan yang bersifat militeristik sepatutnya digeser oleh pendekatan-pendekatan non-militer seperti ekonomi, politik, hukum, dan sosial-budaya.

Dimensi berikut yang akan mengarahkan kita pada perlunya perluasan penekanan keamanan non-tradisional adalah *changing responsibility of security*. Bagi para pengusung konsep keamanan tradisional, negara adalah "organisasi politik" terpenting yang berkewajiban menyediakan keamanan bagi seluruh warganya. Sementara itu, para penganut konsep keamanan manusia menyatakan, tingkat keamanan yang begitu tinggi akan amat bergantung pada seluruh interaksi individu baik pada tataran lokal, nasional, regional, maupun global. Hal ini dikarenakan keamanan manusia merupakan agenda pokok semua manusia di dunia. Karena itu dibutuhkan kerjasama erat antar semua individu. Dengan kata lain, tercapainya keamanan tidak hanya bergantung pada negara, tetapi akan ditentukan oleh kerjasama transnasional antara aktor negara dan non-negara.

Dimensi terakhir adalah *core values of security*. Berbeda dengan kaum tradisional yang memfokuskan keamanan pada kemerdekaan nasional, kedaulatan, dan integritas teritorial, kaum non-tradisional melihat mengemukanya nilai-nilai baru dalam tataran individual maupun global yang perlu dilindungi. Nilai-nilai itu antara lain penghormatan pada HAM, demokratisasi, perlindungan terhadap kesehatan manusia, lingkungan hidup, dan memerangi kejahatan lintas batas (*transnational crime*) perdagangan narkotika, *money laundering* dan terorisme.

Tahun 1994, UNDP dalam *Human Development Report* menyatakan, "*the concept of security must change-from an exclusive stress on national security to a much greater stress on people security, from security through armaments to security through human development, from territorial to food, employment and*

environmental security". Dalam konteks ini, makna keamanan manusia terdiri dari tujuh dimensi yang saling terkait, yaitu :

1. Keamanan ekonomi (terbebas dari kemiskinan),
2. Keamanan pangan (ada akses untuk pangan),
3. Keamanan kesehatan (tersedianya akses terhadap pelayanan kesehatan dan perlindungan dari penyakit menular),
4. Keamanan lingkungan (perlindungan dari bahaya kerusakan lingkungan),
5. Keamanan individu (keselamatan fisik dari kekerasan domestik, kriminalitas, bahkan dari kecelakaan lalu lintas),
6. Keamanan komunitas (terjaminnya nilai-nilai budaya) dan
7. Keamanan politik (terjaminnya HAM) (Perwita dan Yani, 2005:123-126).

Isu kesehatan merupakan suatu permasalahan yang penting, bagi umat manusia pada saat ini dihadapkan dengan masalah kesehatan dalam skala yang luas dan menjadi global karena masalah ini berdampak pada setiap orang. Skala masalah kesehatan yang sebagian besar merupakan persoalan lokal maupun regional kini mulai mengancam internasional, dimana kesehatan dianggap sangat penting dalam memajukan suatu negara, AKI merupakan salah satu isu kesehatan yang menjadi perhatian dunia. Kemudian WHO sebagai organisasi internasional mengeluarkan suatu program untuk membantu mengurangi AKI di dunia khususnya dalam penelitian ini di Indonesia.

Dari uraian itu dapat disimpulkan, konsep, isu, maupun agenda keamanan patut dijawab secara multidimensional. Pemahaman menyeluruh terhadap konsep keamanan manusia dan alternatif penyelesaian berbagai masalah keamanan tidak cukup hanya dengan menggunakan pendekatan militer, tetapi perlu mengintegrasikan berbagai pendekatan lain dan melibatkan seluruh komponen, baik lokal, nasional, maupun internasional. (Perwita dan Yani, 2005:123-126).