

Politik Luar Negeri¹

Oleh:

Yanyan Mochamad Yani, Drs., MAIR., Ph.D.²

I. Konsep Dasar Politik Luar Negeri

Dalam mempelajari politik luar negeri, pengertian dasar yang harus kita ketahui yaitu politik luar negeri itu pada dasarnya merupakan “*action theory*”, atau kebijaksanaan suatu negara yang ditujukan ke negara lain untuk mencapai suatu kepentingan tertentu. Secara pengertian umum, politik luar negeri (*foreign policy*) merupakan suatu perangkat formula nilai, sikap, arah serta asaran untuk mempertahankan, mengamankan, dan memajukan kepentingan nasional di dalam percaturan dunia internasional. Suatu komitmen yang pada dasarnya merupakan strategi dasar untuk mencapai suatu tujuan baik dalam konteks dalam negeri dan luar negeri serta sekaligus menentukan keterlibatan suatu negara di dalam isu-isu internasional atau lingkungan sekitarnya.

Salah satu cara untuk memahami konsep politik luar negeri adalah dengan jalan memisahkannya ke dalam dua komponen: politik dan luar negeri. Politik (*policy*) adalah seperangkat keputusan yang menjadi pedoman untuk bertindak, atau seperangkat aksi yang bertujuan untuk mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Policy itu sendiri berakar pada konsep “pilihan (*choices*)”: memilih tindakan atau membuat keputusan-keputusan untuk mencapai suatu tujuan. Sedangkan gagasan

¹ Disampaikan pada acara Ceramah Sistem Politik Luar Negeri bagi Perwira Siswa Sekolah Staf dan Komando Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara (Sesko TNI AU) Angkatan ke-44 TP 2007, Bandung, 16 Mei 2007.

² Dosen Senior pada Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran (UNPAD).

mengenai kedaulatan dan konsep “wilayah” akan membantu upaya memahami konsep luar negeri (*foreign*). Kedaulatan berarti kontrol atas wilayah (dalam) yang dimiliki oleh suatu negara. Jadi, politik luar negeri (*foreign policy*) berarti seperangkat pedoman untuk memilih tindakan yang ditujukan ke luar wilayah suatu negara.

Pemahaman konsep ini diperlukan agar kita dapat membedakan antara politik luar negeri dan politik domestik (dalam negeri). Namun, tidak dapat dipungkiri pula bahwasanya pembuatan politik luar negeri selalu terkait dengan konsekwensi-konsekwensi yang ada di dalam negeri. Meminjam istilah dari Henry Kissinger, seorang akademisi sekaligus praktisi politik luar negeri Amerika Serikat, menyatakan bahwa “*foreign policy begins when domestic policy ends*”.³ Dengan kata lain studi politik luar negeri berada pada intersection antara aspek dalam negeri suatu negara (domestik) dan aspek internasional (eksternal) dari kehidupan suatu negara. Karena itu studi politik luar negeri tidak dapat menisbikan struktur dan proses baik dari sistem internasional (lingkungan eksternal) maupun dari sistem politik domestik. Dari pernyataan di atas sulit bagi kita untuk memisahkan antara politik luar negeri dengan politik dalam negeri. Pemisahan ini hanya dimungkinkan untuk keperluan analisis atau penelitian dalam Hubungan Internasional.

II. Politik Luar Negeri dalam Studi Hubungan Internasional

Politik luar negeri merupakan salah satu bidang kajian studi Hubungan Internasional. Politik Luar Negeri merupakan suatu studi yang kompleks karena tidak saja melibatkan aspek-aspek eksternal akan tetapi juga aspek-aspek internal suatu

³ Wolfram F. Hanrieder. 1971. *Comparative Foreign Policy: Theoretical Essays*. New York: David McKay Co., hal. 22.

negara.⁴ Negara, sebagai aktor yang melakukan politik luar negeri, tetap menjadi unit politik utama dalam sistem hubungan internasional, meskipun aktor-aktor non-negara semakin memainkan peran pentingnya dalam hubungan internasional.

Dalam kajian politik luar negeri sebagai suatu sistem, rangsangan dari lingkungan eksternal dan domestik sebagai input yang mempengaruhi politik luar negeri suatu negara dipersepsikan oleh para pembuat keputusan dalam suatu proses konversi menjadi output. Proses konversi yang terjadi dalam perumusan politik luar negeri suatu negara ini mengacu pada pemaknaan situasi, baik yang berlangsung dalam lingkungan eksternal maupun internal dengan mempertimbangkan tujuan yang ingin dicapai serta sarana dan kapabilitas yang dimilikinya.⁵

Kebijakan luar negeri merupakan strategi atau rencana tindakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan negara dalam menghadapi negara lain atau unit politik internasional lainnya, dan dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional spesifik yang dituangkan dalam terminologi kepentingan nasional.⁶ Kebijakan luar negeri yang dijalankan oleh pemerintah suatu negara memang bertujuan untuk mencapai kepentingan nasional masyarakat yang diperintahnya meskipun kepentingan nasional suatu bangsa pada waktu itu ditentukan oleh siapa yang berkuasa pada waktu itu.⁷ Untuk memenuhi kepentingan nasionalnya itu, negara-negara maupun aktor dari negara tersebut melakukan berbagai macam kerjasama diantaranya adalah kerjasama bilateral, trilateral, regional dan multilateral.

⁴ James N. Rosenau, Gavin Boyd, Kenneth W. Thompson. 1976. *World Politics: An Introduction*. New York: The Free Press, hal. 15.

⁵ James N. Rosenau, 1980. *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York: The Free Press, hal. 171, 173.

⁶ Jack C. Plano dan Roy Olton. 1999. *Kamus Hubungan Internasional*. Bandung: Abardin, hal. 5.

⁷ Mochtar Mas' oed. 1994. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: LP3ES, hal. 184.

Menurut Rosenau, pengertian kebijakan luar negeri yaitu upaya suatu negara melalui keseluruhan sikap dan aktivitasnya untuk mengatasi dan memperoleh keuntungan dari lingkungan eksternalnya.⁸ Kebijakan luar negeri menurutnya ditujukan untuk memelihara dan mempertahankan kelangsungan hidup suatu negara.⁹ Lebih lanjut, menurut Rosenau, apabila kita mengkaji kebijakan luar negeri suatu negara maka kita akan memasuki fenomena yang luas dan kompleks, meliputi kehidupan internal (*internal life*) dan kebutuhan eksternal (*eksternal needs*) termasuk didalamnya adalah kehidupan internal dan eksternal seperti aspirasi, atribut nasional, kebudayaan, konflik, kapabilitas, institusi, dan aktivitas rutin yang ditujukan untuk mencapai dan memelihara identitas sosial, hukum, dan geografi suatu negara sebagai negara-bangsa.¹⁰

Langkah pertama dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri mencakup:

- menjabarkan pertimbangan kepentingan nasional ke dalam bentuk tujuan dan sasaran yang spesifik;
- menetapkan faktor situasional di lingkungan domestik dan internasional yang berkaitan dengan tujuan kebijakan luar negeri;
- menganalisis kapabilitas nasional untuk menjangkau hasil yang dikehendaki;
- mengembangkan perencanaan atau strategi untuk memakai kapabilitas nasional dalam menanggulangi variable tertentu sehingga mencapai tujuan yang telah ditetapkan;
- melaksanakan tindakan yang diperlukan;

⁸ James N. Rosenau, Gavin Boyd, Kenneth W. Thompson. 1976. *World Politics: An Introduction*. New York: The Free Press, hal. 27.

⁹ *Ibid*, hal. 32.

¹⁰ *Ibid*, hal. 15.

- secara periodik meninjau dan melakukan evaluasi perkembangan yang telah berlangsung dalam menjangkau tujuan atau hasil yang dikehendaki.¹¹

Sementara menurut Holsti, lingkup kebijakan luar negeri meliputi semua tindakan serta aktivitas negara terhadap lingkungan eksternalnya dalam upaya memperoleh keuntungan dari lingkungan tersebut, serta hirau akan berbagai kondisi internal yang menopang formulasi tindakan tersebut.¹²

III. Tujuan Politik Luar Negeri

Tujuan dari kebijakan luar negeri sebenarnya merupakan fungsi dari proses dimana tujuan negara disusun. Tujuan tersebut dipengaruhi oleh sasaran yang dilihat dari masa lalu dan aspirasi untuk masa yang akan datang. Tujuan kebijakan luar negeri dibedakan atas tujuan jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek. Pada dasarnya tujuan jangka panjang kebijakan luar negeri adalah untuk mencapai perdamaian, keamanan, dan kekuasaan.¹³

Sementara itu Plano berpendapat bahwa setiap kebijakan luar negeri dirancang untuk menjangkau tujuan nasional. Tujuan nasional yang hendak dijangkau melalui kebijakan luar negeri merupakan formulasi konkret dan dirancang dengan mengaitkan kepentingan nasional terhadap situasi internasional yang sedang berlangsung serta power yang dimiliki untuk mengjangkaunya. Tujuan dirancang, dipilih, dan ditetapkan oleh pembuat keputusan dan dikendalikan untuk mengubah kebijakan (*revisionist*

¹¹ Jack C. Plano dan Roy Olton. 1999. *Kamus Hubungan Internasional*. Bandung: Abardin, hal. 5.

¹² K.J. Holsti, 1992. *Politik Internasional: Suatu Kerangka Analisis*. Bandung: Bina Cipta, hal. 21.

¹³ James N. Rosenau. 1969. *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*. New York: The Free Press, hal. 167.

policy) atau mempertahankan kebijakan (*status quo policy*) ihwal kenegaraan tertentu di lingkungan internasional.¹⁴

Tujuan politik luar negeri dapat dikatakan sebagai citra mengenai keadaan dan kondisi di masa depan suatu negara dimana pemerintah melalui para perumus kebijaksanaan nasional mampu meluaskan pengaruhnya kepada negara-negara lain dengan mengubah atau mempertahankan tindakan negara lain. Ditinjau dari sifatnya, tujuasn politik luar negeri dapat bersifat konkret dan abstrak. Sedangkan dilihat dari segi waktunya, tujuan politik luar negeri dapat bertahan lama dalam suatu periode waktu tertentu dan dapat pula bersifat sementara, berubah sesuai dengan kondisi waktu tertentu.

K.J. Holsti memberikan tiga kriteria untuk mengklasifikasikan tujuan-tujuan politik luar negeri suatu negara, yaitu:

- Nilai (*values*) yang menjadi tujuan dari para pembuat keputusan.
- Jangka waktu yang dibutuhkan untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain ada tujuan jangka pendek (*short-term*), jangka menengah (*middle-term*), dan jangka panjang (*long-term*).
- Tipe tuntutan yang diajukan suatu negara kepada negara lain.¹⁵

Konsep lain yang melekat pada tujuan politik luar negeri adalah kepentingan nasional (*national interersts*) yang didefinisikan sebagai konsep abstrak yang meliputi berbagai kategori/ keinginan dari suatu negara yang berdaulat. Kepentingan nasional terbagai ke dalam beberapa jenis :

¹⁴ Jack C. Plano dan Roy Olton. 1999. *Kamus Hubungan Internasional*. Bandung: Abardin, hal. 6.

¹⁵ Bruce Russet dan Harvey Starr. 1988. *World Politics: The Menu for Choice*. 2nd ed. New York: W.H. Freeman and Co., hal. 190-193.

- *Core/basic/vital interests*; 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 merupakan beberapa contoh dari *core/basic/ vital interests* ini.
- *Secondary interests*, meliputi segala macam keinginan yang hendak dicapai masing-masing negara, namun mereka tidak bersedia berperang dimana masih terdapat kemungkinan lain untuk mencapainya melalui jalan perundingan misalnya.

IV. Konsepsi Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri mempunyai tiga konsep untuk menjelaskan hubungan suatu negara dengan kejadian dan situasi di luar negaranya, yaitu:

kebijakan luar negeri sebagai sekumpulan orientasi (*as a cluster of orientation*). Politik luar negeri sebagai sekumpulan orientasi merupakan pedoman bagi para pembuat keputusan untuk menghadapi kondisi-kondisi eksternal yang menuntut pembuatan keputusan dan tindakan berdasarkan orientasi tersebut. Orientasi ini terdiri dari sikap, persepsi, dan nilai-nilai yang dijabarkan dari pengalaman sejarah, dan keadaan strategis yang menentukan posisi negara dalam politik internasional.

Karena itu politik luar negeri yang dipandang sebagai sekumpulan orientasi mengacu pada prinsip-prinsip dan tendensi umum yang mendasari tindakan negara di dalam dunia internasional, misalnya UUD'45 dan Pancasila yang dimiliki oleh Indonesia.

Politik luar negeri sebagai seperangkat komitmen dan rencana untuk bertindak (*as a set of commitments to and plan for action*). Dalam hal ini kebijakan luar negeri berupa rencana dan komitmen konkrit yang dikembangkan oleh para pembuat keputusan untuk

membina dan mempertahankan situasi lingkungan eksternal yang konsisten dengan orientasi kebijakan luar negeri. Rencana tindakan ini termasuk tujuan yang spesifik serta alat atau cara untuk mencapainya yang dianggap cukup memadai untuk menjawab peluang dan tantangan dari luar negeri.

Dalam kenyataannya, rencana tindakan ini merupakan penerjemahan dari orientasi umum dan reaksi terhadap keadaan yang konkret (*immediate context*). Pada fase ini rencana tindakan politik luar negeri ini akan memberikan pedoman bagi:

- tindakan yang ditujukan pada situasi yang berlangsung lama, misalnya kebijakan luar negeri yang berkenaan dengan konflik Arab-Israel.
- Tindakan yang ditujukan pada negara-negara tertentu.
- Tindakan yang ditujukan pada isu-isu khusus, seperti kebijakan luar negeri mengenai pengawasan dan perlucutan persenjataan.
- Tindakan yang ditujukan pada berbagai sasaran lainnya, misalnya isu lingkungan hidup dan hak asasi manusia.

Politik luar negeri pada fase ini lebih mudah diamati daripada orientasi umum karena biasanya diartikulasikan dalam pernyataan-pernyataan formal dalam konferensi pers atau dalam komunitas diplomatik.

Kebijakan luar negeri sebagai bentuk perilaku atau aksi (*as a form of behaviour*). Pada tingkat ini kebijakan luar negeri berada dalam tingkat yang lebih empiris, yaitu berupa langkah-langkah nyata yang diambil oleh para pembuat keputusan yang berhubungan dengan kejadian serta situasi di lingkungan eksternal. Langkah-langkah tersebut dilakukan berdasarkan orientasi umum yang dianut serta dikembangkan berdasarkan komitmen dan sasaran yang lebih spesifik.¹⁶

¹⁶ James N. Rosenau, Gavin Boyd, Kenneth W. Thompson. 1976. *World Politics: An Introduction*. New

Jadi, kebijakan luar negeri dapat dibedakan sebagai sekumpulan orientasi, sekumpulan komitmen dan rencana aksi, dan sebagai suatu bentuk perilaku. Setiap negara menghubungkan negaranya kepada peristiwa dan situasi di luar dengan ketiga bentuk kebijakan luar negeri di atas.

V. Sumber-Sumber Politik Luar Negeri

Keputusan dan tindakan ini dipengaruhi oleh beberapa faktor yang berasal baik dari lingkungan eksternal (external environment) maupun lingkungan internal (internal environment). Faktor-faktor yang mendasari dan menentukan rencana-rencana dan pilihan-pilihan yang dibuat oleh para pembuat keputusan sangatlah banyak untuk disebutkan. Karena itu, perlu adanya suatu pengelompokan faktor-faktor tersebut.

Howard Lentner mengklasifikasikannya ke dalam dua kelompok, yaitu determinan luar negeri dan determinan domestik.¹⁷ Determinan luar negeri mengacu pada keadaan *sistem internasional* dan *situasi* pada suatu waktu tertentu. Sistem internasional didefinisikan sebagai pola interaksi diantara negara-negara yang terbentuk/dibentuk oleh struktur interaksi diantara pelaku-pelaku yang paling kuat (most powerful actors). Sistem internasional setelah periode Perang Dunia II yang dikenal sebagai bipolaritas (dua kutub) adalah contoh dari sistem internasional yang pernah berlaku dalam politik global. Sedangkan konsep situasi diartikan sebagai pola-pola interaksi yang tidak tercakup/ mencakup keseluruhan sistem internasional. Sebagai contoh pola hubungan diantara negara-negara di Asia Tenggara yang terlibat dalam ASEAN akan dibahas sebagai suatu situasi.¹⁸ Dengan demikian, situasi sebagai suatu alat analisis (analytical

York: The Free Press, hal. 16-17.

¹⁷ Howard Lentner. 1974. *Foreign Policy Analysis: A Comparative and Conceptual Approach*. Ohio: Bill and Howell Co., hal. 105-171.

¹⁸ *Ibid*, hal. 51-70.

tool) dapat memberikan alat untuk menentukan lingkungan eksternal yang relevan bagi para pembuat keputusan (decision-makers). Selain itu, konsep ini juga berfungsi sebagai alat untuk menghubungkan dua unit analisis yang lainnya yaitu negara dan sistem internasional.

Penggunaan kedua konsep di atas (sistem internasional dan situasi) dimaksudkan sebagai upaya teoritis untuk menyederhanakan lingkungan internasional (eksternal) yang demikian kompleks ke dalam model-model deskripsi yang sistematis dan utuh. Manfaat penggambaran kondisi lingkungan eksternal ini, yaitu dapat memberikan setting (latar belakang) munculnya peristiwa-peristiwa dalam politik luar negeri, serta dapat membantu peneliti memunculkan faktor-faktor yang menghambat dan mendukung (*constraining and facilitating factors*) dalam interaksi antar negara.

Determinan domestik menunjuk pada keadaan di dalam negeri yang terbagi ke dalam tiga kategori berdasarkan waktu untuk berubah, yaitu:

- Highly stable determinants; terdiri atas luas geografi, lokasi, bentuk daratan, iklim, populasi, serta sumber daya alam.
- Moderately stable determinants; terdiri atas budaya politik, gaya politik, kepemimpinan politik, dan proses politik.
- Unstable determinants; yaitu sikap dan persepsi jangka panjang serta faktor-faktor ketidaksengajaan.¹⁹

Sedangkan James N. Rosenau mengategorikan faktor-faktor/sumber politik luar negeri melalui dua kontinum, yakni dengan cara menempatkan sumber-sumber itu pada kontinum waktu (time continuum) dan kontinum agregasi sistematis (*Systemic*

¹⁹ *Ibid*, hal. 135-172.

agregation continuum).²⁰ Kontinum waktu meliputi sumber-sumber yang cenderung bersifat mantap dan berlaku terus menerus dan tetap (*sources that tend to change slowly*) dan sumber-sumber yang dapat dipengaruhi oleh fluktuasi jarak pendek (*short-term fluctuations*), dan sumber-sumber yang dapat berubah (*sources that tend to undergo rapid change*).

Sumber-sumber utama yang menjadi input dalam perumusan kebijakan luar negeri, yaitu:

Sumber sistemik (*systemic sources*), merupakan sumber yang berasal dari lingkungan eksternal suatu negara. Sumber ini menjelaskan struktur hubungan di antara negara-negara besar, pola-pola aliansi yang terbentuk diantara negara-negara dan faktor situasional eksternal yang dapat berupa isu area atau krisis. Yang dimaksud dengan struktur hubungan antara negara besar adalah jumlah negara besar yang ikut andil dalam struktur hubungan internasional dan bagaimana pembagian kapabilitas di antara mereka. Sementara faktor situasional eksternal merupakan stimulan tiba-tiba yang berasal dari situasi internasional terakhir.

Sumber masyarakat (*societal sources*), merupakan sumber yang berasal dari lingkungan internal. Sumber ini mencakup faktor kebudayaan dan sejarah, pembangunan ekonomi, struktur sosial dan perubahan opini publik. Kebudayaan dan sejarah mencakup nilai, norma, tradisi, dan pengalaman masa lalu yang mendasari hubungan antara anggota masyarakat. Pembangunan ekonomi mencakup kemampuan suatu negara untuk mencapai kesejahteraan sendiri. Hal ini dapat mendasari kepentingan negara tersebut untuk berhubungan dengan negara lain. Struktur sosial mencakup sumberdaya manusia yang dimiliki suatu negara atau seberapa besar konflik dan

²⁰ James N. Rosenau, Gavin Boyd, Kenneth W. Thompson. 1976. *World Politics: An Introduction*. New York: The Free Press, hal. 18. .

harmoni internal dalam masyarakat. Opini publik juga dapat menjadi faktor dimana penstudi dapat melihat perubahan sentimen masyarakat terhadap dunia luar.

Sumber pemerintahan (*governmental sources*), merupakan sumber internal yang menjelaskan tentang pertanggungjawaban politik dan struktur dalam pemerintahan. Pertanggungjawaban politik seperti pemilu, kompetisi partai dan tingkat kemampuan dimana pembuat keputusan dapat secara fleksibel merespon situasi eksternal. Sementara dari struktur kepemimpinan dari berbagai kelompok dan individu yang terdapat dalam pemerintahan.

Sumber idiosinkratik (*idiosyncratic sources*), merupakan sumber internal yang melihat nilai-nilai pengalaman, bakat serta kepribadian elit politik yang mempengaruhi persepsi, kalkulasi, dan perilaku mereka terhadap kebijakan luar negeri. Disini tercakup juga persepsi seorang elit politik tentang keadaan alamiah dari arena internasional dan tujuan nasional yang hendak dicapai.²¹

Selain keempat sumber kebijakan luar negeri di atas, terdapat pula hirauan akan faktor ukuran wilayah negara dan ukuran jumlah penduduk, lokasi geografi, serta teknologi yang dapat terletak pada sumber sistemik atau masyarakat. Dengan banyaknya faktor yang beraneka ragam, Rosenau menyarankan untuk melakukan cluster of input, dimana penstudi kebijakan luar negeri dapat memilih dan menggabungkan faktor mana yang paling penting dan patut diberi perhatian dalam menjelaskan politik luar negeri suatu negara yang diteliti.²²

²¹ *Ibid*, hal. 15.

²² *Ibid*, hal. 18.

DAFTAR PUSTAKA

- Hanrieder, Wolfram F. 1971. *Comparative Foreign Policy: Theoretical Essays*. New York: David McKay Co.
- Holsti, K.J. 1992. *Politik International: Suatu Kerangka Analisis*. Bandung: Bina Cipta.
- Lentner, Howard. 1974. *Foreign Policy Analysis: A Comparative and Conceptual Approach*. Ohio: Bill and Howell Co.
- Mas'ood, Mochtar. 1994. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: LP3ES.
- Plano, Jack C. dan Roy Olton. 1999. *Kamus Hubungan Internasional*. Bandung: Abardin.
- Rosenau, James N. 1969. *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*. New York: The Free Press.
- Rosenau, James N. 1980. *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York: The Free Press.
- Rosenau, James N., Gavin Boyd, dan Kenneth W. Thompson. 1976. *World Politics: An Introduction*. New York: The Free Press.
- Russet, Bruce dan Harvey Starr. 1988. *World Politics: The Menu for Choice*. 2nd ed. New York: W.H. Freeman and Co.