

Implementasi Hubungan Luar Negeri
oleh Pemerintah Daerah dalam Konteks Otonomi Daerah
dan Hubungannya dengan Kebijakan One Door Policy
Departemen Luar Negeri Republik Indonesia

oleh

H. Obsatar Sinaga
Dosen Pascasarjana Universitas Padjadjaran

Abstrak

Undang Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Kedua undang-undang ini memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan hubungan luar negeri, pelaksanaan politik luar negeri dan pembuatan perjanjian internasional. Kedua perangkat hukum ini menandai dibukanya paradigma baru bagi Indonesia dalam melakukan hubungan luar negeri untuk memenuhi tuntutan zaman yang bergerak cepat ini.

Dalam kaitannya dengan hubungan dan kerja sama luar negeri yang dilakukan daerah, dewasa ini telah terjadi perkembangan baru yang penting pada proses penyempurnaan sistem otonomi daerah yang berkelanjutan yang telah pula membawa perubahan dalam ruang lingkup dan kewenangan daerah dalam hubungan luar negeri. Dikeluarkannya Undang Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang No. 22 Tahun 2000 telah menata ulang ruang lingkup dan kewenangan kerja sama luar negeri oleh daerah.

Latar Belakang

Pesatnya perkembangan teknologi dewasa ini telah memacu semakin intensifnya interaksi antar negara dan

antar bangsa di dunia. Meningkatnya intensitas interaksi tersebut telah memengaruhi pola potensi kegiatan ekonomi, politik, sosial dan budaya Indonesia dengan

kukan oleh Pemerintah, organisasi non-pemerintah (NGO), swasta dan perse-orangan. Kenyataan ini menuntut ter-sedianya suatu perangkat ketentuan untuk mengatur interaksi tersebut se-lain ditujukan untuk melindungi ke-pentingan negara dan warga negara serta pada gilirannya memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dalam hubungan ini, Pemerintah telah mengundangkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Kedua undang-undang ini memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan hubungan luar negeri, pelaksanaan politik luar negeri dan pembuatan perjanjian internasional. Kedua perangkat hukum ini menandai dibukanya paradigma baru bagi Indonesia dalam melakukan hubungan luar negeri untuk memenuhi tuntutan zaman yang bergerak cepat ini. Dengan adanya paradigma baru ini, tentunya mengubah pemahaman yang selama ini ada bahwa hubungan luar negeri merupakan monopoli negara (*state actor*). Sebagai contoh undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah (UU tentang otonomi daerah) memberikan kemungkinan daerah untuk mengadakan hubungan dengan pihak asing.

Makin beragamnya aktor hubungan luar negeri, selain negara (*non-state actors*) seperti organisasi-organisasi internasional (IO), Lembaga Swadaya Masya-

rakat (LSM), Perusahaan Multinasional (MNC), Kelompok-kelompok minoritas, individu dan bahkan pemerintah daerah harus dianggap sebagai suatu potensi bagi perjuangan diplomasi Indonesia dilingkup hubungan internasional. Ragam aktor tersebut dapat digunakan Indonesia sebagai model diplomasi *multi-track* (*multi-track diplomacy*) untuk mewujudkan tujuan-tujuan politik luar negeri Indonesia. Dengan kata lain, diplomasi juga dapat dijalankan oleh para pedagang, pengusaha, ilmuwan, politisi, para pejabat daerah, mahasiswa, Organisasi-organisasi nonpartai (Ornop) Indonesia, wisatawan dan lain sebagainya. Tentunya diplomasi dimaksud harus sejalan dan sinergis dengan kebijakan politik luar negeri satu pintu "*one door policy*" dalam hubungan luar negeri.

Diplomasi multi-track dalam melaksanakan politik luar negeri berakibat pada munculnya elemen "transedental" yang menipiskan sekat tebal yang menghubungkan faktor internasional dan faktor domestik dalam mengelola diplomasi. Artinya, diplomasi tidak lagi hanya dipahami dalam kerangka peranan pusat untuk memproyeksikan kepentingan nasional Indonesia ke luar, tapi juga menuntut kemampuan dan kejelian para pejabat dan instansi terkait untuk "mengkomunikasikan perkembangan-perkembangan dunia luar ke dalam negeri". Hal ini bisa kita sebut sebagai pola "intermestik". Sehingga manfaat dari hubungan luar negeri dapat benar-benar diarahkan

bangsa Indonesia.

Selanjutnya sehubungan dengan Visi “*Total Diplomacy*” dari penggunaan seluruh upaya dan aktor hubungan luar negeri dalam pelaksanaan politik luar negeri, keterlibatan daerah sebagai salah satu “*track*” dan aktor dari pelaksanaan “*diplomacy*” sangatlah penting untuk mewujudkan kepentingan dan cita-cita nasional Indonesia. Terlebih dalam kerangka kerja sama internal yang erat antara semua komponen kebangsaan dan kenegaraan demi tujuan bersama menciptakan masyarakat yang taat hukum (*law abiding society*), keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat.

Berkaitan dengan kewajiban bagi lembaga negara/lembaga pemerintahan untuk melakukan konsultasi dan koordinasi dalam hubungan luar negeri sebagaimana digariskan oleh peraturan perundang-undangan, diharapkan setiap lembaga negara dan lembaga pemerintahan baik di pusat dan daerah dapat bekerja sama untuk mewujudkan tujuan nasional seperti yang digariskan dalam Pembukaan UUD 1945. Melalui kerja sama dan kesepahaman atau peran dan tugas masing-masing, diharapkan pelaksanaan hubungan luar negeri dapat lebih tertib dan terkoordinasi dengan baik. Namun, disadari, kata “koordinasi” mudah diucapkan namun mahal harganya, tetapi bukan berarti tidak bisa dilakukan. Oleh karena itu kepercayaan (*trust*) dan kemitraan (*partnership*) sangat diperlukan.

Dalam kaitannya dengan hubungan dan kerja sama luar negeri yang dilaku-

kan daerah, dewasa ini telah terjadi perkembangan baru yang penting pada proses penyempurnaan sistem otonomi daerah yang berkelanjutan yang telah pula membawa perubahan dalam ruang lingkup dan kewenangan daerah dalam hubungan luar negeri. Dikeluarkannya Undang Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang Undang No. 22 Tahun 2000 telah menata ulang ruang lingkup dan kewenangan kerja sama luar negeri oleh daerah. Selain itu, lahirnya berbagai peraturan nasional dewasa ini yang memuat aturan lebih rinci dan teknis tentang pelaksanaan Otonomi Daerah di berbagai bidang melalui Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden maupun Peraturan Menteri telah memantapkan landasan hukum serta semakin memberikan kejelasan tentang rambu-rambu kewenangan Pemerintah Daerah dalam melakukan hubungan luar negeri.

Selain penataan ulang kewenangan, kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah membawa nuansa baru dalam kerja sama luar negeri daerah. Dengan demikian kerjasama luar negeri oleh daerah pada tingkat daerah harus dilakukan melalui koordinasi hirarkis yang pada tingkat tertentu adalah Gubernur. Di tingkat pusat, sejalan dengan Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 24 Tahun 2000, Departemen Luar Negeri mempunyai tugas dan wewenang melakukan koordinasi dan

luar negeri yang dilakukan oleh daerah.

Otonomi Daerah dari Perspektif Kerja Sama Internasional

Hingga kini, Otonomi Daerah menjadi salah satu topik sentral yang banyak dibicarakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan hubungan antara Pusat dengan Daerah. Otonomi Daerah menjadi wacana dan bahan kajian dari berbagai kalangan, baik pemerintah, lembaga perwakilan rakyat, kalangan akademisi, pelaku ekonomi bahkan masyarakat awam. Pembahasan tentang Otonomi Daerah semakin meningkat intensitasnya semenjak dilaksanakannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Namun setelah beberapa bulan pelaksanaan No. UU 22/1999, wacana Otonomi Daerah berubah menjadi upaya revisi No. UU 22/1999. Beberapa kalangan mulai menginginkan adanya revisi terhadap UU tersebut. Semua pihak berbicara dan memberikan komentar tentang “revisi UU No. 22/1999” menurut pemahaman dan persepsinya masing-masing. Bahkan disinyalir ada beberapa pihak yang memberikan komentar atau pendapat tentang revisi No. UU 22/1999 menurut kepentingannya masing-masing, sehingga pro-kontra terhadap revisi UU No. 22/1999 semakin meluas.

Semakin gencarnya tuntutan ter-

kan oleh adanya anggapan bahwa timbulnya berbagai permasalahan dalam pelaksanaan Otonomi Daerah, karena kelemahan dari UU 22/1999 itu sendiri. Pengamatan secara obyektif terhadap implementasi kebijakan Otonomi Daerah berdasarkan No. UU 22/1999 dengan berbagai permasalahan yang timbul tersebut, seharusnya dapat dimaklumi karena masih dalam proses transisi. Timbulnya berbagai permasalahan sebenarnya lebih banyak disebabkan karena terbatasnya peraturan pelaksanaan yang bisa dijadikan pedoman dan rambu-rambu bagi implementasi kebijakan Otonomi Daerah tersebut. Jadi bukan pada tempatnya jika kita langsung mengkambinghitamkan bahkan memvonis bahwa UU No. 22/1999 tersebut keliru.

Menurut UU No. 22/1999, otonomi daerah dipahami sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan prinsip otonomi daerah yang digunakan adalah otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain

Pemerintah.

Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang dipikul oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antardaerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Semangat dan prinsip Otonomi Daerah di bawah UU No. 22/1999 ini dapat dilihat adanya keinginan untuk mewujudkan kemandirian Daerah dan peningkatan kapasitas Daerah menuju masyarakat yang sejahtera. Melalui kebijakan Otonomi Daerah tersebut, juga diharapkan akan dapat ditingkatkan kualitas hubungan antara Pusat dan Daerah. Pemberian kewenangan melalui Otonomi Daerah akan menghilangkan kecemburuan dan dominasi antara Pusat dan Daerah.

Namun demikian, implementasi kebijakan Otonomi Daerah di bawah UU No. 22/1999 yang telah berjalan

tidak dapat dipungkiri juga telah menimbulkan beberapa permasalahan. Berbagai permasalahan tersebut perlu disikapi dengan pikiran yang jernih sehingga tidak timbul adanya sikap penolakan atau pembelaan yang mem-babi buta. Permasalahan tersebut harus dikaji secara komprehensif dengan menggunakan berbagai pendekatan untuk ditemukan akar permasalahannya, sehingga bisa didapatkan solusi yang tepat.

Setelah kita melihat bagaimana jalannya otonomi daerah, kita sekarang lebih memahami apa saja subjek kaji dari otonomi daerah itu sendiri. Kewenangan otonomi daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah sangat luas tetapi dibatasi oleh beberapa kewenangan seperti yang telah diutarakan di atas, seperti kewenangan dalam bidang politik luar negeri. Memang di dalam UU Otda juga tidak dibenarkan suatu daerah memiliki kebijakan politik luar negeri sendiri sejalan, hal dengan kebijakan politik luar negeri *one door policy*. Akan tetapi bukan berarti daerah tidak diperbolehkan untuk menjalin hubungan luar negeri dengan pihak asing. Seperti yang telah diketahui bahwa perkembangan isu hubungan internasional dan aktor-aktor internasional yang berkembang juga sangat pesat, di mana Indonesia juga melakukan *multi track diplomacy*, sehingga daerah juga menjadi salah satu aktor tersebut.

Hubungan internasional di masa-masa mendatang akan semakin kom-

nasional, baik secara langsung mau-pun tidak langsung akan berpengaruh terhadap kondisi domestik suatu ne-gara. Masalah-masalah dalam negeri saat ini, seperti krisis perekonomian nasional, citra yang telah terpuruk, dan timbulnya separatisme merupakan con-toh jelas dari saling berkaitnya antara masalah eksternal dan internal tersebut. Pada tataran nasional, tugas utama yang harus dijalankan politik luar negeri RI adalah mempercepat upaya pemulihan perekonomian nasional, memperbaiki citra yang telah terpuruk karena berbagai pelanggaran HAM, serta mengatasi masalah-masalah separatisme. Memadukan upaya di tingkat nasional dengan peningkatan kerja sama di tingkat internasional dengan berbagai negara merupakan langkah yang harus ditempuh untuk mencapai tujuan tersebut.

Perlu diingat pula bahwa sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah serta perkembangan ke arah semakin besarnya tuntutan otonomi daerah di bawah bayang-bayang disintegrasi, terjadi secara paralel dengan semakin meningkatnya peranan pemerintah-pemerintah daerah dalam hubungan antarbangsa. Kerja sama di antara propinsi di perbatasan yang melibatkan dua negara atau lebih (*growth triangle*), ataupun meningkatnya bentuk-bentuk kerja sama seperti *sister ci-*

perwujudan meningkatnya peranan pemerintah daerah tersebut. Gejala de-sentralisasi ini juga akan membawa dam-pak dalam kebijakan kerja sama pem-bangunan, terutama yang menyangkut pengaturan wewenang dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan da-erah, antara lain yang menyangkut perencanaan, pengelolaan dan akuntabilitas bantuan pinjaman luar negeri. Oleh karena itu, perlu diciptakan mekanisme yang lebih sistematis untuk melibatkan pemerintah daerah dalam pelaksanaan hubungan luar negeri yang relevan dengan peranan mereka.

Untuk mencapai tujuan tersebut, pengesahan UU No. 37 mengenai Hubungan Luar Negeri telah memberikan dasar hukum yang lebih baik bagi koordinasi dan keterpaduan pelaksanaan hubungan luar negeri. Sementara itu, pada tataran internasional, dengan menerapkan strategi regional yang memadukan aspek kerja sama ekonomi dan kerja sama politik-keamanan, Indonesia bersama-sama dengan negara lain akan mampu meningkatkan kerja sama dalam bidang ekonomi dan sekaligus menciptakan stabilitas politik dan keamanan di kawasan terdekat dan kawasan-kawasan lain.

Pembatasan Masalah

Namun, apakah dengan pengesahan UU tersebut telah memecahkan permasalahan yang dihadapi? Koordi-

maksimal meskipun sudah ada peraturannya yang dibuat. Apakah kasus terpisahnya Timor Timur dari Negara Kesatuan Republik Indonesia harus terjadi kembali di daerah lainnya akibat kurang terkoordinasinya kebijakan yang dibuat antara pemerintah pusat dan instansi terkait? Seperti yang dikatakan Eddy Pratomo, Direktur Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional Departemen Luar Negeri RI dalam sebuah seminar nasional di Semarang, Jawa Tengah, bahwa banyak perjanjian luar negeri hingga saat ini yang dilakukan pemerintah daerah kurang efektif. Eddy menjelaskan, perjanjian luar negeri oleh daerah harus sesuai dengan kepentingan nasional, aman dari segi politis, aman dari segi yuridis, aman dari segi keamanan, dan aman dari segi teknis.

Hubungan luar negeri yang sering dilakukan daerah adalah program kota kembar dan kerja sama investasi dari luar negeri langsung ke daerah. Banyak perjanjian luar negeri yang dilakukan daerah kurang efektif. Ada perjanjian yang tidur, ada perjanjian yang tidak diperpanjang masa berlakunya. Tetapi, ada yang masih berjalan, seperti di Jawa Timur. Ada daerah membuat perjanjian luar negeri, tetapi isinya tidak meliputi kepentingan daerah. Dari beberapa kejadian di atas, terlihat belum adanya koordinasi yang baik antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam hal ini Departemen Luar Negeri institusi yang memiliki kewenangan dalam melaksanakan kebijakan luar ne-

butuhkan koordinasi yang baik untuk melaksanakan hubungan luar negeri. Oleh karena itu, penulis bermaksud untuk membatasi permasalahan ini hanya pada koordinasi seperti apa yang harus tercipta antara Pemerintah Daerah dan Departemen Luar Negeri agar hubungan yang dijalin Pemerintah Daerah dan pihak asing berjalan sesuai dengan kebijakan luar negeri yang diterapkan pemerintah pusat.

Politik Luar Negeri dan Politik Internasional

Berdasarkan asumsi di dalam latar belakang dan identifikasi masalah, dapat dilihat bahwa ada permasalahan dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan luar negeri Indonesia. Dalam isu-isu hubungan internasional yang semakin kompleks saat ini, dibutuhkan suatu manuver kebijakan yang konkret untuk meningkatkan peran Indonesia di kancah internasional. Apalagi saat ini daerah sudah dapat melakukan hubungan luar negeri dalam koridor *one door policy* Indonesia. Politik luar negeri sama tuanya dengan keberadaan negara-negara pertama di dunia dan konflik yang terjadi di antara mereka dengan negara-negara lainnya. Menuju era modern, isu-isu, sarana-sarana, dan tujuan-tujuan dari pembuatan kebijakan luar negeri bagi negara-negara bangsa telah mengalami perubahan yang signifikan.

Gambaran populer mengenai poli-

orang bijak di dalam sebuah dewan yang secara hati-hati dan rasional memilah berbagai alternatif hingga mereka menemukan sebuah keputusan yang ter-baik sesuai dengan kepentingan nasional.

Dalam kenyataannya, politik luar negeri adalah suatu pembuatan atau pengambilan keputusan yang semrawut, sebuah proses yang tidak pasti yang berbeda dari satu negara dengan negara lain; atau dari satu pemerintahan dalam suatu waktu dengan pemerintahan yang berbeda pada waktu yang berbeda. Terdapat banyak cara pengambilan keputusan, bahkan sebanyak isu yang ada.

Proses pengambilan keputusan adalah arena perang di antara para ahli yang memiliki latar belakang dan kepentingan yang berbeda-beda, kelompok-kelompok kepentingan, dan emosi-emosi publik. Terdapat banyak sekali aktor yang mempengaruhi proses pembuatan keputusan dalam politik luar negeri, namun beberapa individu dan kelompok memiliki pengaruh yang lebih besar dalam membentuk politik luar negeri.

Pada suatu saat tertentu, politik luar negeri sedang dijalankan dalam perpolitikan dunia. Politik tersebut dijalankan oleh serangkaian aktor yang mencakup negara-negara di dunia beserta pemerintah-pemerintah mereka, organisasi-organisasi internasional, dan *Non-governmental Organizations (NGOs)*. Setiap aktor berusaha untuk menggunakan power mereka dalam berbagai cara, sehingga aktor-aktor lain akan bertindak dalam cara-cara yang mengun-

tungkan bagi mereka.

Aktor yang paling banyak diidentikkan dengan kepemilikan politik luar negeri adalah negara. Namun, di samping aktor-aktor negara, berbagai organisasi internasional dan *NGOs* pun menjalankan politik luar negeri mereka, misalnya *Greenpeace* yang pada awal abad ke-21 memrotes industri-industri yang membuang limbah beracun ke Sungai Kishon di Israel atau memprotes pemerintah Jepang yang memburu paus untuk dijual, atau *Amnesty International* yang berjuang melawan mutilasi genital terhadap perempuan di Afrika, Asia, dan Timur Tengah.

Multinational Corporations (MNCs) menjalankan politik luar negeri mereka dengan cara melakukan investasi asing di luar negeri, yang turut berkontribusi pada proses interdependensi ekonomi dan globalisasi.

Hal kunci di sini adalah politik luar negeri berada di jantung perpolitikan dunia, bersifat universal, dan dijalankan oleh para pembuat keputusan yang berpengaruh di dalam negara-negara di dunia.

Apakah sebenarnya politik luar negeri itu? Politik luar negeri adalah seperangkat tujuan dan strategi nasional yang luas yang digunakan untuk memandu formulasi kebijakan-kebijakan yang lebih spesifik yang berkenaan dengan isu-isu yang spesifik pula. Politik luar negeri suatu negara mencakup tujuan-tujuan spesifik yang hendak dicapai oleh pemimpin dalam sistem global,

nilai-nilai yang membentuk tujuan tersebut, dan sarana-sarana melalui mana tujuan-tujuan tersebut hendak dicapai.

Pengertian politik luar negeri menurut Neack dan Haney (1995:1-15) mencakup aspek-aspek berikut ini:

1. Politik luar negeri menunjuk pada wilayah aktivitas pemerintahan berkenaan dengan hubungan-hubungan di antara suatu sistem politik dengan sistem politik lain (dan atau pelaku-pelaku lain) dalam suatu lingkungan sistem internasional;
2. Politik luar negeri (seperti politik domestik) diformulasikan dalam batas-batas wilayah negara, tetapi (tidak sama dengan politik domestik) diarahkan pada dan harus diimplementasikan pada lingkungan eksternal dari negara;
3. Politik luar negeri terdiri dari keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan yang melibatkan hubungan-hubungan di antara satu negara dengan yang lainnya;
4. Politik luar negeri pada dasarnya adalah serangkaian keputusan yang dibuat oleh sekelompok orang (para pembuat keputusan) yang diproses melalui suatu sistem yang dapat diidentifikasi dalam Negara;

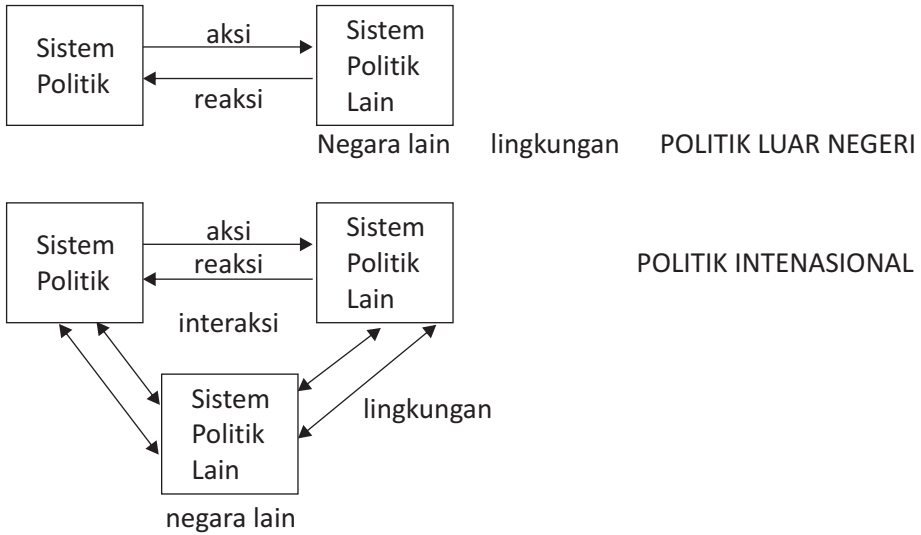
Pada perkembangan studi politik luar negeri kontemporer, para penstudi tidak dapat membahas secara rigid para pelaku politik luar negeri dan tidak pernah mendiferensiasikan suatu negara dengan lingkungannya sehing-

domestic serta antara *high politics-low politics* menjadi kabur. Banyak isu yang bersifat domestik memiliki dimensi in-ternasional, begitu pula sebaliknya.

Pada dasarnya, politik luar negeri merupakan suatu *action theory*, yaitu kebijakan suatu negara yang ditujukan ke negara lain untuk mencapai suatu kepentingan tertentu. Secara umum, politik luar negeri adalah suatu perangkat formula, nilai, sikap, arah, serta sasaran untuk mempertahankan, mengamankan, dan memajukan kepentingan nasional di dalam percaturan dunia internasional.

Politik luar negeri mengandung dua konsep, yaitu 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. Menurut Henry Kissinger, "politik luar negeri berawal ketika politik domestik berakhir", dengan kata lain, studi politik luar negeri berada pada interseksi antara aspek dalam negeri dan luar negeri suatu negara yang tidak dapat dipisahkan kecuali untuk keperluan analisis atau penelitian dalam studi Hubungan Internasional. Interseksi antara aspek dalam dan luar negeri secara simultan mempengaruhi politik luar negeri sehingga dikatakan bersifat intermestik.

Berikut adalah diagram yang mengilustrasikan pengertian umum politik luar negeri dan politik internasional: Per-



politik internasional paling jelas terlihat dari tingkatan kita memandangnya. Dalam menganalisis politik luar negeri atau hubungan antara politik-politik luar negeri di antara negara-negara, kita memosisikan diri kita di dalam salah satu negara (berada pada level domestik/internal), sedangkan dalam menganalisis politik internasional kita berada di luar negara-negara yang berinteraksi tersebut dan mengamati hubungan yang terjalin dari luar (berada pada level sistem).

- *Power*
Yaitu kemampuan yang dimiliki oleh suatu pihak untuk mengontrol pikiran dan tindakan-tindakan pihak lain agar melakukan atau tidak melakukan sesuatu sesuai dengan keinginan/kepentingannya.
- *Elements of power*
Terdiri dari: (a) elemen tampak, se-

tidak tampak, sumber daya alam, kekuatan militer, dsb, dan (b) tidak tampak, seperti sistem ekonomi, sistem pendidikan, sistem sosial, karakter nasional, kepemimpinan, ahli strategi militer, dsb.

Pada awalnya, politik luar negeri didasarkan atas dua perspektif, yaitu:

1. Perspektif tradisional yang mempelajari politik luar negeri hanya dari kaca mata kepentingan nasional di mana perilaku suatu negara hanya didasarkan pada atribut-atribut nasional (*national attributes*), termasuk di dalamnya kekuatan nasional (*national power*) tanpa memperhatikan aspek lingkungan (*environment*). Selain itu, perspektif ini cenderung menggunakan metodologi tradisional yang menekankan pada sejarah, hukum, dan filsafat yang bersifat normatif dan tidak menghasilkan generalisasi ataupun

teori mengenai politik luar negeri.

Meskipun demikian pada zaman keemasannya, pendekatan ini pernah dipergunakan sebagai preskripsi bagi para pembuat keputusan.

2. Pendekatan *scientific* yang mempelajari politik luar negeri dengan cara sistematis dimana aspek lingkungan mulai diperhatikan sehingga kaitan (*linkage*) antara faktor-faktor domestik dan lingkungan mulai diperhitungkan. Secara metodologi, perspektif ini mulai mengelaborasi metode-metode kuantitatif, seperti penggunaan komputer dan statistik. Pada zaman keemasannya, banyak muncul teori-teori mengenai sistem politik luar negeri, pendekatan pembuatan keputusan dalam masa krisis, struktur dan proses birokratik, proses kognitif, dan atribut psikologis, serta *artificial intelligence*.

Dalam analisis politik luar negeri, terdapat dua generasi penstudi Neack dan Haney (1995: 1-15), yaitu:

1. Generasi pertama yang biasa disebut *comparative foreign policy* yang banyak mengadopsi model-model pengembangan teori dan metodologi kuantitatif, positivis (*scientific*) yang menekankan tipe-tipe ideal negara, karakteristik-karakteristik kemasyarakatan, serta model-model perilaku, termasuk model-model pembuatan keputusan (*decision making*) sistematis, serta sumber-sumber dari perilaku politik luar negeri (misalnya in-

dividu, peran, struktur pemerintah, tipe masyarakat, dan sistem internasional).

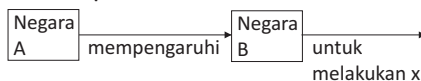
2. Generasi kedua menggunakan metodologi yang lebih beragam, termasuk teknik-teknik kuantitatif dan kualitatif berdasarkan pada modernisme, feminisme, *critical theory*, dan konstruktivisme.

Terdapat setidaknya empat perspektif pembuatan kebijakan dalam politik luar negeri:

1. Perspektif pembuatan-kebijakan yang rasional

Dari perspektif ini, suatu negara bertindak seolah-olah ia adalah aktor yang tunggal (*unitary actor*) di mana presiden negara tersebut memutuskan apa yang akan dilakukan dalam politik luar negeri berdasarkan saran dari para stafnya. Dari perspektif ini, keputusan berkaitan secara objektif dengan kepentingan nasional, tindakan dipilih dari serangkaian opsi yang berimbang, dan jelas bahwa opsi-opsi dan tindakan alternatif akan menimbulkan keuntungan dan kerugian yang spesifik relatif terhadap tujuan. Model aktor rasional dapat dilihat dalam contoh kasus Misil Kuba (1962).

Model negara sebagai aktor rasional dapat dilihat di bawah ini:

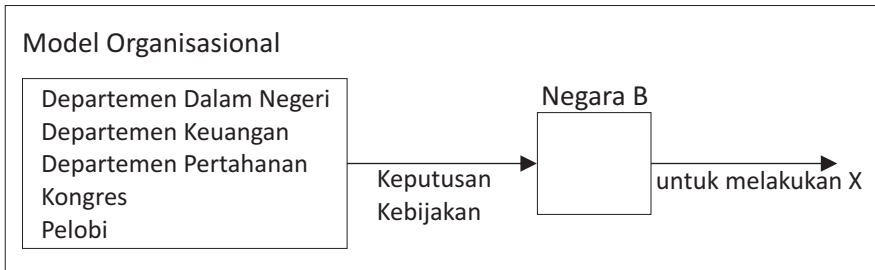


Negara bertindak sebagai aktor tunggal yang memutuskan kebijakan secara rasional atas dasar kepentingan dan keluaran.

2. *Perspektif Proses Organisasional*

Perspektif ini menekankan bahwa banyak organisasi memandang isu politik luar negeri sebagai tanggapan terhadap ancaman atau kesempatan yang ditimbulkannya pada misi organisasi tersebut. Jadi, politik luar negeri lebih sering menjadi produk perjuangan *power* di antara organisasi-organisasi yang menanggapi suatu isu politik luar negeri berdasarkan dampaknya terhadap organisasi. Contohnya adalah, Badan Pengendalian dan Perlucutan Senjata dan Departemen Pertahanan atau Departemen Dalam Negeri Amerika Serikat mungkin merekomendasikan kebijakan yang berbeda dalam hal anggaran pembelian senjata.

Model organisasional dapat dilihat di bawah ini:



Organisasi-organisasi yang bersaing dalam negara A membawa negara tersebut pada keputusan kebijakan yang ditujukan untuk mempengaruhi negara B untuk melakukan X.

Catatan:

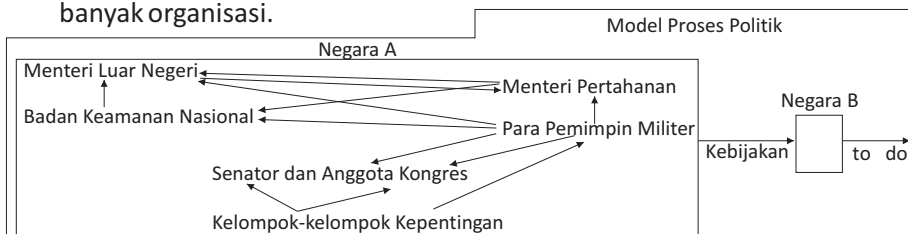
- Pemerintah adalah kumpulan dari banyak organisasi.

- Setiap organisasi menanggapi permasalahan politik luar negeri dalam kaitannya dengan dampak permasalahan tersebut (ancaman/kesempatan) terhadap organisasi.
- Organisasi bertujuan untuk menghindari ketidakpastian.
- Keputusan kebijakan suatu organisasi dibentuk berdasarkan standar prosedur operasi (SOPs) rutin yang membatasi fleksibilitasnya.
- Tindakan politik luar negeri suatu pemerintah dapat dipandang sebagai output organisasi-organisasi besar yang menerapkan standar operasi prosedur dan program.
- Organisasi meneruskan informasi dan pilihan-pilihan pada pemimpin

puncak dan mengimplementasikan kebijakan yang diputuskan oleh pemimpin puncak.

3. *Perspektif Model Proses Politik*

Berikut adalah model proses politik:



Para pemimpin politik dan militer yang bersaing di dalam negara A menghasilkan keputusan politik yang ditujukan untuk mempengaruhi negara B.

Catatan:

- proses pembuatan keputusan adalah proses tawar menawar di antara para individu
- Kebijakan adalah keluaran yang bersifat politis
- Individu-individu memiliki pendirian yang berbeda-beda
- Individu-individu mendorong keputusan ke arah solusi yang mereka inginkan sesuai dengan waktu dan pengaruh
- Keputusan dihasilkan melalui kompromi atau tawar menawar
- Tidak ada satu aktor tunggal yang dapat memenangkan semua isu. Kalah serta menangnya suatu aktor akan mempengaruhi *powernya* di masa depan

Evolusi Studi Politik Luar Negeri

Berikut adalah proses evolusi dalam studi politik luar negeri:

- Usaha pertama dalam mengembangkan suatu kerangka sistematis dilakukan oleh **Richard C. Snyder**, **H. W. Bruck** dan **Burton Sapin** dengan model *action-reaction-interaction*. Bagi mereka, kunci untuk menjelaskan mengapa negara berperilaku bersandar pada cara para pembuat keputusan dalam mendefinisikan situasi (*definition of situation*);

- Berikutnya, **James N. Rosenau** mengembangkan suatu "*pre-theory*" yang menekankan lima kumpulan sumber-sumber keputusan politik luar negeri yang relevan yaitu: *idiosyncratic* (kemudian disebut individu), *role*, *governmental*, *societal*, dan *systemic*. Selain itu, Rosenau mengembangkan pula cara menyusun peringkat negara-negara berdasarkan isu spesifik dan atribut-atribut negara, seperti: *size*, *political accountability/level of democracy*, dan *level of development*;
- **Michael Brecher** mengkaji lebih lanjut suatu kerangka bagi pemahaman keputusan politik luar negeri dengan mengembangkan suatu model *input-process-output*, yang mengidentifikasi dan mengklasifikasikan faktor-faktor penting dalam proses pembuatan keputusan. Penekanannya terutama pada hubungan di antara *operational environment* (lingkungan operasional) dan *psychological environment* (lingkungan psikologis)

Terdapat perbedaan konseptual tentang peringkat politik luar negeri (Rosenau et.al., 1976:16-17), yaitu:

1. Orientasi yang terdiri dari sikap, persepsi dan nilai yang diderivasi dari pengalaman sejarah dan sirkumtansi strategik yang menandai tempat/posisi negara dalam politik dunia. Hal ini berakar pada tradisi dan aspirasi dari masyarakatnya dan dibagi oleh kebanyakan dari para anggotanya. Misalnya: Orien-

tasi Politik Luar Negeri Republik Indonesia yang bebas-aktif;

2. Komitmen dan rencana untuk bertindak, di mana para pejabat mengembangkan bagi promosi dan pemeliharaan situasi di luar negeri yang konsisten dengan orientasi. Hal ini merujuk secara beragam pada strategi, keputusan, dan kebijakan. Rencana ini terdiri dari tujuan-tujuan spesifik dan sarana bagi pencapaian dalam rangka merespons pada kesempatan-kesempatan dan peluang-peluang;
3. Perilaku di mana para individu mewakili negaranya untuk berbuat ataupun tidak dalam interaksi mereka dengan para individu dan kelompok dari negara lain di manapun.

Berikut ini adalah sumber-sumber utama politik luar negeri menurut (Rosenau, 1976:18)

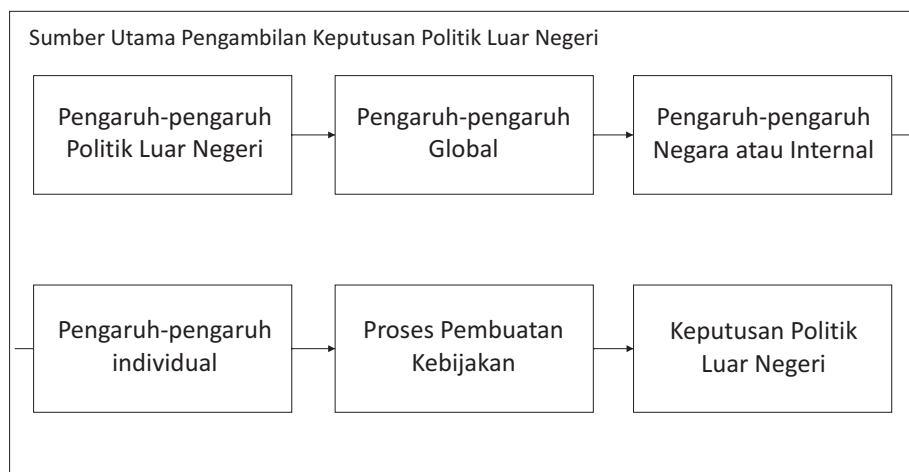
Keputusan-keputusan politik luar negeri dapat dibagi ke dalam tiga kategori utama, yaitu:

1. Keputusan yang bersifat pragmatis (terencana), yaitu keputusan besar yang memiliki konsekuensi jangka panjang, menghasilkan studi lanjutan, pertimbangan, dan evaluasi yang mendalam mengenai seluruh pilihan alternatif
2. Keputusan yang bersifat krisis, yaitu keputusan yang dibuat pada masa krisis (terancam), waktu untuk menanggapi terbatas, dan ada elemen yang mengejutkan sehingga membutuhkan tanggapan yang telah direncanakan sebelumnya
3. Keputusan yang bersifat taktis, biasanya bersifat pragmatis, memerlukan reevaluasi, revisi, dan pembalikan.

Kontinum Agregasi Sistemik	Kontinum Waktu Sumber yang cenderung berubah secara lambat	Sumber yang cenderung berubah secara cepat
Sumber Sistemik	Struktur kekuatan besar Aliansi	Faktor situasional eksternal <i>Issue areas</i> Krisis-krisis
Sumber Masyarakat	Ukuran Geografi Pembangunan Ekonomi Kultur & Struktur Sosial Sejarah	Teknologi Faktor situasional internal <i>Moods of opinion</i>
Sumber Pemerintah	Akuntabilitas Politik Struktur Pemerintahan	
Sumber Idiosinkratik		Nilai, bakat, pengalaman, dan kepribadian para pemimpin

Menurut Kegley dan Wittkopf, pilihan-pilihan untuk mengeluarkan kebijakan dipengaruhi oleh lokasi geostrategi, militer, ekonomi, dan sistem pemerintahan. Sumber-sumber utama dari pengambilan keputusan politik luar negeri adalah sebagai berikut:

- ruh dalam pengambilan keputusan politik luar negeri.
- Badan pembuat undang-undang. Parlemen memiliki hak untuk menolak usul pemerintah atas kebijakan politik luar negeri tertentu dan

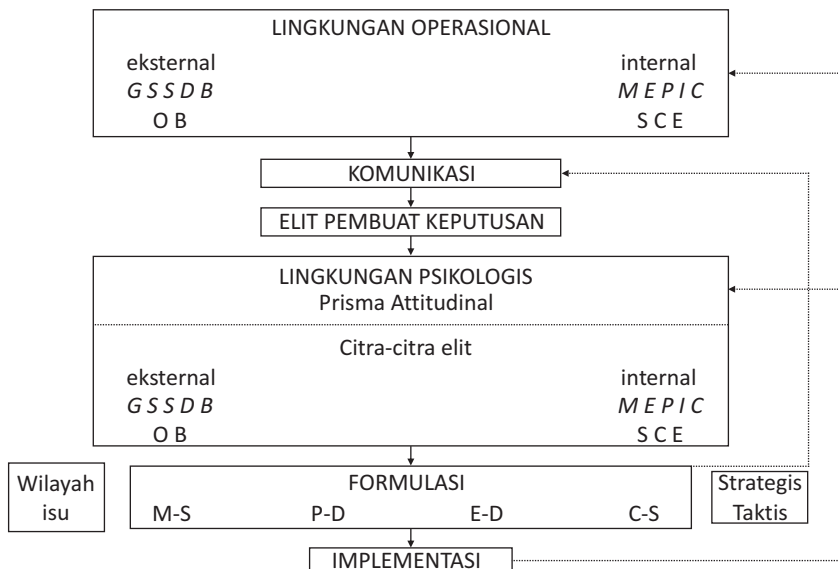
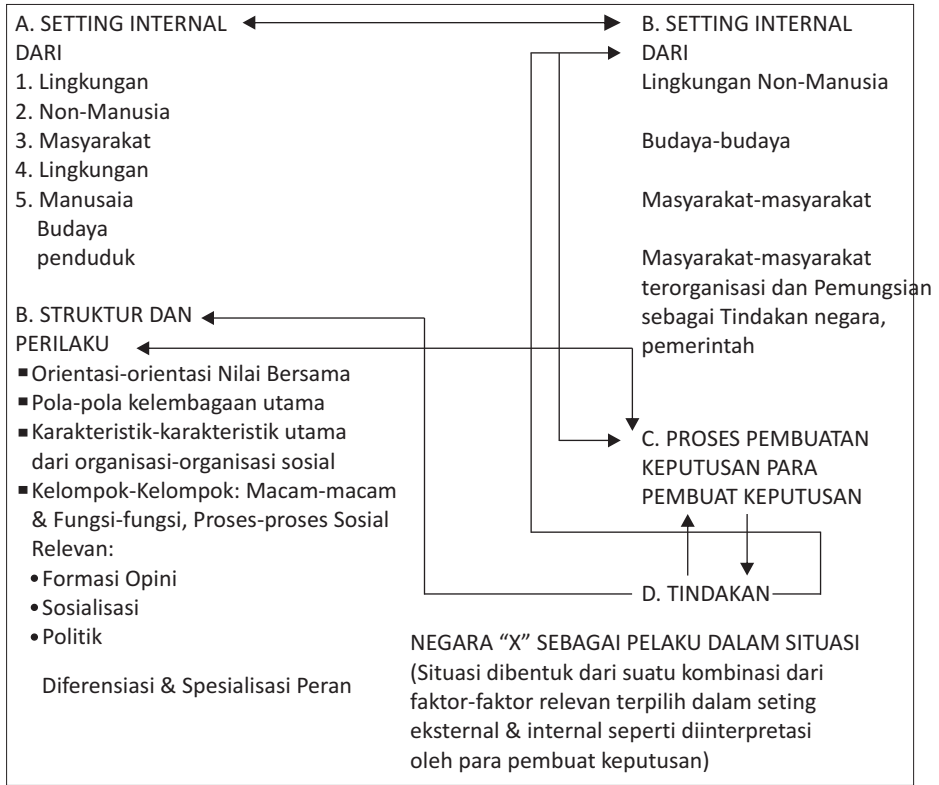


Politik luar negeri tidak dapat dipisahkan dari para pembuat keputusan (*decision makers*). Berikut adalah para pembuat keputusan yang terlibat dalam pembuat keputusan politik luar negeri:

- Kepala negara dan menteri luar negeri. Kepala negara adalah orang yang berada di puncak pengambilan keputusan politik luar negeri, sedangkan menteri luar negeri adalah menteri yang paling berpengaruh
- mengontrol keuangan negara yang sangat dibutuhkan untuk membiayai kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.
- Pegawai negeri sipil (*civil service*). Merekalah yang melaksanakan kebijakan politik luar negeri, namun dengan peran yang terbatas karena kebutuhan untuk tidak bertentangan dengan atasannya (menteri).

Di bawah ini adalah model proses pembuatan politik luar negeri menurut Snyder, Bruck, dan Sapin (1962:72)

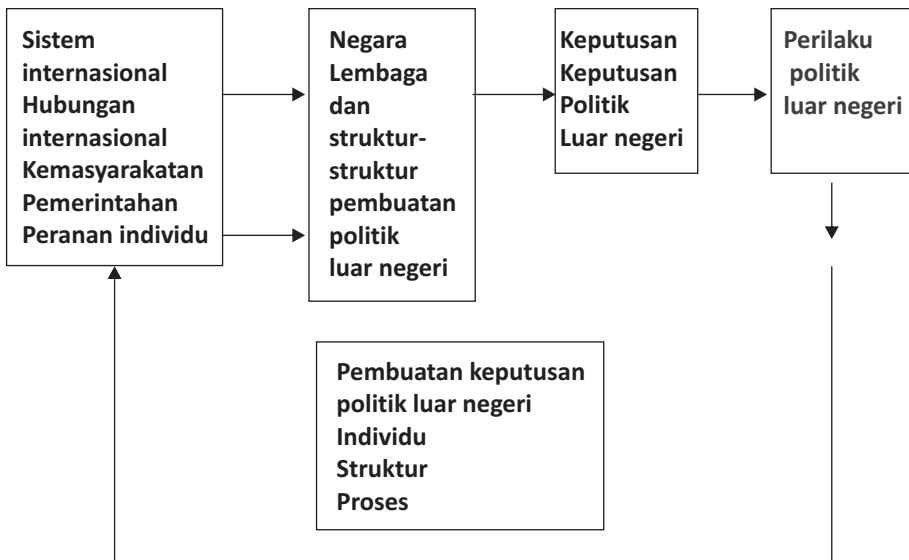
Di bawah ini adalah rancangan penelitian Brecher (1972:3-4) bagi studi politik luar negeri:



MASUKAN-MASUKAN LINGKUNGAN OPERASIONAL

EKSTERNAL	Global	(G)
	Subordinat	(S)
	Tata Subordinat	(SO)
	Bilateral Domain	(DB)
	Bilateral	(B)
INTERNAL	Kapasitas Militer	(M)
	Kapabilitas Ekonomi	(E)
	Struktur Politik	(PS)
	Kelompok2 Kepentingan	(IG)
	Elite2 yang Berkompetisi	(CE)
KOMUNIKASI	Transmisi data mengenai lingkungan operasional oleh media massa, laporan-laporan birokratik internal, <i>face-to-face</i> , dll.	
LINGKUNGAN PSIKOLOGIS		
PRISMA ATTITUDINAL	Ideologi, Warisan Sejarah, Predisposisi Kepribadian	
PENCITRAAN ELITE	Dari lingkungan operasional, termasuk advokasi elite yang berkompetisi dan potensi tekanan	
PROSES FORMULASI	Dari Keputusan-keputusan Strategik dan Taktis dalam 4 Wilayah Isue	
	Militer-Keamanan	(M-S)
	Politik-Diplomasi	(P-D)
	Ekonomi-Pembangunan	(E-D)
	Kultur-Status	(C-S)
<u>IMPLEMENTASI</u>	Dari keputusan-keputusan oleh berbagai struktur: Kepala Negara, Kepala Pemerintahan, Departemen Luar Negeri, dll.	
KELUARAN	Substansi dari tindakan dan keputusan-keputusan.	

Model Lingkungan dari Milleu :



Pendekatan dalam memahami tujuan suatu negara dalam mencapai politik luar negerinya adalah kita mengasumsikan bahwa kebijakan luar negeri mereka cenderung hirarkis dan dibentuk oleh beberapa elemen kekuatan. Ada beberapa tujuan politik luar negeri.

Core objectives atau tujuan utama, kata ini merujuk kepada kepentingan vital suatu negara:

1. Keamanan teritori/wilayah.
2. Kekuatan ekonomi.
3. Kebebasan dalam hal berpolitik.

Jika suatu negara dianggap sebagai suatu aktor yang kohesif yang memiliki pengaruh dan kedaulatan di arena internasional, maka negara tersebut harus dengan segala cara menggunakan kebijakan luar negerinya untuk melayani tujuan utama yang dimiliki seperti disebutkan diatas. Tidak peduli apa-

pun kepercayaan dan ideologi yang di anut oleh negara, jika suatu negara ma-sih ingin bertahan dalam sistem inter-nasional yang sangat penuh dengan per-saingan maka negara itu wajib untuk memasukkan kepentingan negaranya dalam setiap kebijakan luar negeri yang dibuat.

Jika kita berpikir tentang sistem politik internasional. Negara beroperasi di arena global dimana *no world government* dunia yang mengatur hubungan antarnegara, *no higher legal authority* diatas kedaulatan suatu negara, *no world executive* untuk melaksanakan keputusan, *no world legislature* atau *international legal system* dan *no world military* yang mendorong perdamaian di dalam sistem. Kita dapat melihat bahwa negara beroperasi dalam *primitive political system*— dimana tidak

sepenuhnya anarkis, akan tetapi tem yang sama, peraturan yang masih tetap primitif jika dibandingkan dengan kebanyakan negara, yang jelas dan *power* untuk menegakan hukum.

Daftar Pustaka

A. Sumber Buku dan Artikel

- Brecher, Michael, 1972, *The Foreign Policy System of Israel*, Oxford: Oxford University Press.
- Neack, Laura dan Patrick J. Haney, 1995, "Generational Change in Foreign Policy Analysis" dalam Laura Neack, Jeanne A. K. Haney, *Foreign Policy Analysis, Contiguity and Change in its Second Generation*, New Jersey, Prentice Hall.
- Rosenau, James N., 1976, "The Study of Foreign Policy", dalam James N. Rosenau, Kenneth W. Thompson, dan Gavin Boyd, ed., *World Politics. An Introduction*, New York: The Free Press.
- Snyder, Richard C., H. W. Bruck, dan Burton Sapin, 1962, *Foreign Policy Decision-Making. An Approach to the Study of International Politics*, New York: The Free Press of Glencoe.
- Tim Penyusun, 2003, *Panduan Umum Tata Cara Hubungan Luar negeri Oleh Pemerintah Daerah*, Jakarta: Direktorat Perjanjian Ekonomi dan Sosial-Budaya, Departemen Luar Negeri Republik Indonesia.

B. Sumber Digital

Microsoft ® Encarta ® 2006. © 1993-2005 Microsoft Corporation. All rights reserved.

C. Sumber Situs dan Media

- <http://kompas.com/kompas-cetak/0608/07/Politikhukum/2862971.htm>
- <http://www3.itu.int/MISSIONS/Indonesia/news/cp01122menlu.htm>
- <http://www3.itu.int/MISSIONS/Indonesia/news/cp01122polkam.htm>
- <http://www3.itu.int/MISSIONS/Indonesia/news/cp01122alex.htm>
- <http://www.deplu.go.id>
- <http://www.indonesia.go.id/index.php/index.php/content/view/1759/701>
- <http://www.kbri-canberra.org.au/speeches/2004/040106menlu.htm>
- <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0302/20/opi02.html>