

**Diktat Kuliah**  
**TEORI HUBUNGAN INTERNASIONAL**

Dosen Pengampu  
**DEBBIE AFFIANTY**  
NIDN: 0326017403

**PROGRAM STUDI ILMU POLITIK**  
**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH JAKARTA**  
**2020**

# Daftar Isi

<b>Bab I Urgensi Teori dalam Studi Hubungan Internasional</b>	<b>1</b>
○ Pendahuluan	1
○ Pengertian Teori	1
○ Teori dalam Studi Hubungan Internasional	4
○ Middle Range atau Grand Theory	9
<b>Bab II Teori, Konsep dan Model dalam Studi HI</b>	<b>10</b>
◆ <i>Kekuasaan (Power)</i>	10
○ Perdebatan Definisi	11
○ Wilayah Kekuasaan	15
○ Intensitas kekuasaan	16
○ Ruang Lingkup Kekuasaan	17
○ <i>Kekuasaan (Power)</i> dan Pengaruh ( <i>Influence</i> )	19
○ Power sebagai Daya Paksa	21
◆ Balance of Power	24
○ Macam-macam Arti	26
○ Balance of power sebagai Kebijakan Nasional	27
○ Balance of power sebagai Ekuilibrium	29
○ Balance of power sebagai Preskripsi	30
◆ National Interest	31
◆ Integrasi	44
○ Definisi Integrasi	46
○ Integrasi Ekonomi	47
○ Integrasi Sosial	48
○ Integrasi Politik	49
○ Integrasi Kebijakan	50
◆ Teori Ketergantungan (Dependencia)	53
<b>Bab III Model Perilaku Politik Realis</b>	<b>60</b>
◆ Model State Centric dan Hubungan Transnasional	65
○ State Centrism	65
○ Hubungan Transnasional	68
◆ Tiga Model Pembuatan Keputusan	71

<b>Bab IV Summary of International Relations Theory</b>	<b>80</b>
International Relations's Issues	95
Daftar Pustaka	111

# BAB I

## URGENSI TEORI DALAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL

### **Pendahuluan**

Para mahasiswa studi hubungan internasional tentu menyadari bahwa aktor-aktor hubungan internasional, baik *state actor* maupun *non-state actor* sebagai obyek kajian mereka sangatlah dinamis. Aksi, reaksi dan interaksi antar aktor itu di fora internasional diwarnai berbagai variabel yang saling terkait, seperti masalah kepentingan, ideologi maupun situasi internasional pada umumnya. Berbagai peristiwa terus terjadi dan satu sama lain sering terkait, langsung atau tidak.

Oleh karena itu, para penstudi hubungan internasional memerlukan “pisau analisa” untuk memahami perilaku aktor internasional itu. Dengan “pisau analisa” yang tajam, para penstudi hubungan internasional dapat mengupas, melihat isinya dan selanjutnya memahami struktur peristiwa yang sedang terjadi dan bahkan memprediksi kemungkinan peristiwa serupa terjadi di masa yang akan datang. Tanpa “pisau analisa” para penstudi hubungan internasional akan mengalami kebingungan karena perilaku aktor yang dihadapinya tidak bersifat konstan dan stabil melainkan berubah-ubah sesuai dengan dinamika yang dihadapinya. Itulah sebabnya, “pisau analisa” diperlukan untuk memahami berbagai dinamika itu. Pisau analisa yang dimaksud dalam diktat ini—sebagaimana dikenal dalam tradisi *wong sekolahan*—adalah teori. Yakni teori hubungan internasional yang dirumuskan berdasarkan asumsi-asumsi yang terjadi sebagai akibat proses aksi, reaksi dan interaksi antar aktor internasional, seperti negara atau aktor non-negara seperti *inter-governmental organizations*, *non-governmental organizations* dan bahkan individu-individu yang memiliki jangkauan dan pengaruh di forum internasional.

### **Pengertian Teori**

Kata "teori" berasal dari bahasa Yunani yang artinya "melihat" atau "memperhatikan". Dari pengertian ini bisa dikatakan secara mudah bahwa teori adalah suatu pandangan atau persepsi tentang apa yang terjadi. Jadi, berteori adalah "pekerjaan penonton"; yaitu pekerjaan

mendeskripsikan apa yang terjadi, menjelaskan mengapa itu terjadi dan mungkin juga meramalkan kemungkinan berulangnya kejadian itu di masa depan.

Teori merupakan bentuk penjelasan paling umum yang memberitahu mengapa sesuatu terjadi dan kapan sesuatu bisa diduga akan terjadi. Jadi selain dipakai untuk eksplanasi, teori juga menjadi dasar bagi prediksi. Ilmuwan menggunakan konsep (atau nama) untuk mengorganisasi dan mengidentifikasi fenomena yang menarik perhatian mereka. Teori menggabungkan serangkaian konsep menjadi suatu penjelasan yang menunjukkan bagaimana konsep-konsep itu secara logis saling berhubungan.

Namun dalam kehidupan sehari-hari sering timbul perbedaan pengertian tentang arti teori itu. Bahkan selama ini terdapat kekacauan dan kerancuan dalam penggunaan kata "teori". *Pertama*, di dalam Ilmu Politik terdapat kekacauan pengertian antara "teori politik" dan "filsafat politik". *Kedua*, dalam bahasa sehari-hari kita dibingungkan oleh perbedaan tentang arti "teori dan praktek." *Ketiga*, kita juga punya kecenderungan untuk menyamakan teori dengan dugaan. Marilah kita bicarakan kerancuan ini satu-persatu.

Yang *pertama*, dalam disiplin Ilmu Politik terdapat bidang studi yang disebut Teori Politik. Studi ini bersifat *normatif*, yaitu memusatkan pada pertanyaan yang bersifat *das Sollen*: Apa *seharusnya* tujuan politik internasional? Sistem internasional apakah yang paling baik? Bagaimana *sebaiknya* hubungan antara negara-negara kaya dan miskin di dunia? Karena itu yang dipelajari adalah hasil karya dari tokoh-tokoh pemikir besar, mulai dari Thucydides, Hugo Grotius, Immanuel Kant, Niccolo Machiavelli, Thomas Hobbes, Karl Marx dan sebagainya. Bidang yang seharusnya disebut "filsafat politik" itu dalam kurikulum Ilmu Politik sampai sekarang disebut "teori politik". Yang hendak dibicarakan dalam kajian ini bukanlah teori dalam pengertian tersebut, tetapi teori yang berkaitan dengan pertanyaan yang bersifat *das Sein*, tentang hal yang *senyatanya*, misalnya: Bagaimana sistem internasional berfungsi? Mengapa terjadi ketimpangan dalam hubungan antara negara-negara Utara dan Selatan? Teori yang menjawab pertanyaan-pertanyaan ini bersifat *empiris*.

Yang *kedua*, seringkali kita mendengar orang mengatakan: "Teoritis memang begitu, tetapi bagaimana prakteknya?" Seolah-olah teori itu tidak realistis. Semakin Anda memahami masalah metodologi, semakin Anda tahu bahwa teori dan praktek tidak bisa dipisahkan. Teori yang baik adalah basis bagi pengembangan pengetahuan yang layak dipercaya dan berdasar kenyataan. Teori membantu kita menjelaskan dan meramalkan

fenomena politik, dan dengan demikian, juga membantu pembuatan keputusan praktis. Keputusan yang dibuat seperti ini dijamin berdasar kenyataan kongkrit. Yang *ketiga*, kita juga sering mendengar orang berkata: "Menurut teori saya, pelaku kejahatan itu adalah si Anu". Yang dimaksud pembicara sebetulnya adalah dugaan dia tentang siapa pelaku kejahatan itu. Dalam percakapan sehari-hari memang banyak sekali orang yang menggunakan kata "teori", padahal yang dimaksudkan adalah "dugaan".

Dalam diktat ini yang dimaksud dengan teori adalah suatu bentuk pernyataan yang menjawab pertanyaan "mengapa"; artinya, berteori adalah upaya memberi makna pada fenomena yang terjadi. Pernyataan yang disebut teori itu berujud sekumpulan generalisasi dan karena di dalam generalisasi itu terdapat konsep-konsep, maka bisa juga diartikan bahwa *teori* adalah pernyataan yang menghubungkan konsep-konsep secara logis. Namun, teori bukanlah sekedar kumpulan generalisasi; teori adalah pernyataan yang menjelaskan generalisasi itu. Sebagai sarana eksplanasi, teori adalah yang paling efektif. Dan dalam proses eksplanasi itu, teori membantu kita mengorganisasikan dan menata fakta yang kita teliti.

Secara lebih spesifik Mc Cain, dan Segal mendefinisikan teori sebagai:

"serangkaian statemen yang saling berkaitan . . . (yang terdiri dari): 1. kalimat-kalimat yang memperkenalkan istilah-istilah yang merujuk pada konsep-konsep dasar teori itu; 2. kalimat-kalimat yang menghubungkan konsep-konsep dasar itu satu sama lain; dan 3. kalimat-kalimat yang menghubungkan beberapa *statemen* teoritis itu dengan sekumpulan kemungkinan obyek pengamatan empiris (yaitu hipotesa).

Ketika menjelaskan suatu fenomena, teori memerlukan pembuktian secara sistematis. Artinya, teori harus diuji dengan bukti-bukti yang sistematis. Teori yang baik adalah teori yang bisa didukung atau ditolak melalui analisa yang jelas dan penggunaan data secara sistematis. Agar bisa didukung atau ditolak secara itu, teori harus memuat konsep-konsep yang jelas, Teori yang tidak bisa diuji — dan tidak bisa disalahkan — tidak banyak gunanya.

Senada dengan Mc Cain dan Segal, Charles A Mc Clelland mengemukakan bahwa teori adalah dasar-dasar pemikiran yang mengatur fakta-fakta empiris, sebagai pedoman dalam rangka melaksanakan suatu kegiatan ilmiah. Disamping itu teori adalah seperangkat pernyataan mengenai keadaan yang diharapkan, di mana pernyataan itu merefleksikan pikiran-pikiran yang spekulatif yang bebas dari keterikatan dunia nyata. Sehingga pengertian teori disamping

memakai abstraksi dan realitas yang konkrit juga tidaklah semata-mata hanya berlandaskan pada imajinasi seseorang. Pandangan ini memang cukup merangkum berbagai sisi pandang yang berkaitan dengan pembentukan suatu teori.

Dari berbagai hal yang telah dikemukakan di atas, dapatlah kita lihat bahwa kegunaan teori bagi studi hubungan internasional mencakup banyak hal. Pertama, ialah untuk penerapan bagi para diplomat yang akan memperluas batasan-batasan tradisional secara singkat dan mengantarkannya untuk memberikan pertimbangan-pertimbangan tertentu, serta menjadikan mereka sangat relevan akan teori yang digunakannya.. Kedua, ialah memberikan pikiran-pikiran dan gagasan-gagasan baru yang menarik. Ketiga, teori juga dapat digunakan untuk legitimasi secara kelembagaan, kelompok maupun individual; dimana dengan teori akan diberikan suatu alasan-alasan yang rasional untuk menginterpretasikan suatu nilai, baik itu bagi Presiden, seorang pragmatis termasuk pula diplomat untuk menggunakannya.

Selanjutnya, teori itupun mengorganisasikan sekumpulan data, teori memberikan klasifikasikan dan juga memberikan pikiran mengenai pengorganisasian data yang sempurna dengan bantuan konsep-konsep politik yang ada. Serta membantu untuk mencari tambahan data, dan mengartikulasikan berbagai asumsi dan dugaan-dugaan yang ada. Akhirnya, idealisasi dari suatu teori, diharapkan dapatlah melakukan suatu upaya ilmiah yang berkesinambungan dengan derajat penjelasan yang sangat tinggi dalam menemukan nilai-nilai yang dianggap relevan, terutama dalam menetapkan suatu tindakan yang dianggap paling rasional.

### **Teori dalam Studi HI**

Merumuskan teori dalam studi HI, bukanlah pekerjaan mudah. Sebagaimana dalam ilmu pengetahuan lain, dalam studi hubungan internasional juga dijumpai banyak aliran atau mazhab pemikiran (*school of thought*) yang masing-masing memiliki pandangan yang berbeda-beda. Misalnya, kita mengenal mazhab idealis, realis, saintifik, behavioralis dan post-behavioralis. Para teoritis hubungan internasional juga mengajukan berbagai pendekatan dalam memahami masalah-masalah yang muncul dalam ilmu hubungan internasional, seperti pendekatan perilaku, pendekatan kelembagaan maupun pendekatan fungsional, dan sebagainya. Akibatnya, dalam studi HI muncul banyak format teori, tergantung aliran pemikiran dan pendekatan mana yang dianut.

Dari berbagai format teori yang ada, yang paling sering dipakai dalam studi hubungan internasional adalah "inventarisasi determinan", yaitu teori disusun dengan mendaftarkan faktor-faktor yang bisa dikaitkan dengan terjadinya suatu fenomena. Karena itu oleh Eugene Meehan format ini disebut "teori faktor". Teori ini menjelaskan suatu generalisasi dengan menghubungkannya dengan suatu fenomena atau kelas peristiwa-peristiwa tertentu. Ketika ilmuwan menyebut satu per satu faktor-faktor yang dianggapnya menyebabkan terjadinya sesuatu atau motif-motif yang dianggapnya mendasari suatu pola perilaku politik tertentu, sebetulnya ia menciptakan suatu teori faktor. (Walaupun penyebutan faktor-faktor seperti itu sebetulnya baru merupakan awal teorisasi). Bahkan, sebenarnya hampir setiap upaya eksplanasi kausal melibatkan penggunaan suatu teori faktor.

Generalisasi dalam suatu teori faktor mungkin berujud hubungan empiris, generalisasi statistik atau pernyataan kecenderungan (*tendency statement*). Kalau bisa ditemukan hukum atau generalis empiris yang universal, bisa diciptakan teori deduktif yang akan tetapi karena ilmu hubungan internasional hampir-hampir tidak memiliki generalisasi universal itu, maka pembahasan ini akan dipusatkan pada teori faktor yang menjelaskan pernyataan kecenderungan. Masing-masing pernyataan kecenderungan itu secara logika berdiri sendiri dan tidak saling berhubungan.

Struktur teori faktor itu sederhana, walaupun semakin banyak faktor yang dilibatkan struktur itu bisa menjadi makin rumit.

Format itu adalah:

- [1] A cenderung X (atau 40% A adalah X)
- [2] B cenderung X
- [3] C cenderung X
- [4] Jadi, A,B,C cenderung X.

Teori di atas menyatakan bahwa kalau A, B, dan C ada, maka X bisa diduga akan terjadi. Kadang-kadang teori itu memuat koefisien probabilitas; misalnya, bila ada A,B, dan C, maka 70% kemungkinan X akan terjadi. Di sini, hubungan antara "eksplanandum" (generalisasi yang hendak dijelaskan), yaitu X, dengan "eksplanan" (generalisasi yang menjelaskan), yaitu A,B, dan C, lebih bersifat kausal daripada deduktif.

*Inventarisasi Variabel Dependens.* Dalam format teori ini, variabel penyebabnya hanya satu, tetapi variabel dependennya lebih dari satu. Misalnya, kita bisa berteori tentang



hubungan antara integrasi ekonomi, sebagai variabel penyebab, dengan pertumbuhan ekonomi, perdamaian, jumlah anggaran belanja militer, dan sebagainya, sebagai variabel dependen. Satu variabel penyebab bisa menimbulkan terjadinya beberapa variabel akibat.

*Pola proposisi berangkai.* Teori seperti ini merupakan rangkaian dari beberapa proposisi, di mana variabel penyebab dari satu proposisi merupakan variabel akibat dari proposisi yang lain. Misalnya, teori ekonomi tentang *viscious circle of investment*. Dalam teori ini tingkat investasi dihubungkan dengan tingkat tabungan; tingkat tabungan dihubungkan dengan tingkat produktivitas; dan akhirnya tingkat produktivitas dihubungkan lagi dengan tingkat investasi. Semua variabel itu berkorelasi secara positif, korelasi itu dengan tiga proposisi berikut:

1. Tingkat tabungan menentukan tingkat investasi.
2. Tingkat produktivitas menentukan tingkat tabungan.
3. Tingkat investasi menentukan tingkat produktivitas.

Contoh pola proposisi berangkai lain adalah teori perubahan sosial oleh Daniel Lerner. Hasil pengamatan ilmuwan ini di Timur Tengah pada 1950-an menghasilkan proposisi berangkai berikut:

1. Derajat mobilitas fisik menentukan derajat mobilitas sosial.
2. Derajat mobilitas sosial menentukan derajat mobilitas psikis.
3. Derajat mobilitas psikis menentukan derajat empati.
4. Derajat empati menentukan derajat partisipasi politik.

Demikianlah, dari pembahasan di atas dapat diketahui bahwa struktur internal teori memiliki dua segi. Dengan kata lain, ada dua aturan untuk merumuskan struktur internal teori, yaitu:

1. Aturan deduksi logis (teori aksiomatis atau deduktif);
2. Aturan kausalitas atau sebab-akibat (teori berangkai).

Perbedaan antara dua aturan ini bisa dipahami dengan contoh berikut:

Bagaimana kita bisa percaya akan kebenaran pernyataan bahwa "Socrates bisa mati"? Menurut aturan deduksi logis, kebenaran pernyataan ini bisa dipercayai kalau pernyataan itu merupakan hasil deduksi logis dari premis-premis yang sebelumnya sudah dipercayai. Misalnya: "Semua manusia bisa mati" dan "Socrates adalah manusia", karena itu "Socrates bisa mati". Menurut aturan kausalitas, kebenaran pernyataan itu bisa diterima

kalau pernyataan itu merupakan suatu akibat kausal dari hal-hal terjadi sebelumnya. Misalnya, perkembangan hubungan yang buruk antara Socrates dengan dewan kota Athena, kemudian memutuskan bahwa Socrates harus dihukum mati.

Dan, sekali lagi, karena premis atau aksioma sulit ditentukan dalam Ilmu Sosial, teori-teori dalam ilmu ini cenderung membentuk struktur internal yang kedua, yaitu teori berangkai.

### **Kriteria Penilaian Teori**

Kalau demikian halnya, maka menilai teori dalam Ilmu Sosial pasti berbeda dengan menilai teori dalam ilmu-ilmu yang memiliki banyak aksioma. Model ilmu fisik juga sulit diterapkan dalam Ilmu Sosial, karena pengujian teori dalam sebagian besar ilmu-ilmu fisik memerlukan laboratorium yang secara fisik bisa mengkonstantakan variabelnya. Dalam ilmu yang tidak memiliki laboratorium seperti itu dan yang menangani obyek penelitian (yaitu manusia) yang mempunyai pilihan-pilihan yang tidak sepenuhnya bisa diduga, maka model pengujian teori Ilmu Eksakta itu sulit diterapkan.

Sekalipun demikian, kita bisa menilai teori berdasar dua kriteria, yaitu: *range* (jangkauan) dan *explanatory power* (daya eksplanasinya). Teori yang memiliki jangkauan terbatas meliputi ruang-lingkup kasus-kasus atau periode waktu yang terbatas. Artinya, generalisasinya hanya berlaku dalam batas-batas tertentu, tidak universal. "Daya eksplanasi" suatu teori adalah suatu konsep yang lebih kompleks dan melibatkan dua dimensi, yang masing-masing sering saling bertentangan, yaitu: parsimoni dan ketepatan deskriptif.

*Parsimoni* adalah kemampuan untuk mengatakan sebanyak mungkin dengan sesedikit mungkin kata. Ini adalah prinsip kesederhanaan. Suatu teori yang baik adalah teori yang bisa dengan sesederhana mungkin membuat kita paham. Teori seperti ini hanya memuat beberapa variabel independen. Tetapi parsimoni bukanlah satu-satunya dimensi dari daya eksplanasi suatu teori. Menemukan suatu eksplanasi yang *parsimonious* mungkin mudah; tetapi jarang sekali kita bisa menemukan eksplanasi yang "parsimonious" dengan ketepatan deskriptif yang memadai.

*Daya eksplanasi* adalah kemampuan menjelaskan perilaku dengan sedikit anomali. Karena teori (perdefinisi) bukanlah deskripsi murni, selalu akan ada masalah kesesuaiannya

dengan kenyataan. Beberapa anomali pasti akan terjadi. Teori yang paling kuat daya eksplanasinya adalah yang paling sedikit anomalnya dan yang paling banyak memiliki kandungan empiris yang terbukti.

Salah satu ciri kekuatan sebuah teori adalah kemampuan membuat prediksi yang berhasil. Tetapi untuk mengetahui apakah suatu prediksi berhasil atau tidak, sangat sulit. Teori sosial umum-nya hanya bisa membuat prediksi tentang perilaku dalam kategori-kategori umum, jarang yang bisa membuat prediksi tentang kejadian-kejadian spesifik. Karena itu selalu terdapat perbedaan interpretasi atau penilaian tentang kekuatan prediktif suatu teori. Akibatnya, metode pengujian teori yang diajukan oleh Karl Popper, yaitu falsifikasi, sulit diterapkan. Sangat sulit menetapkan salah atau benarnya suatu teori sosial. Para pendukung teori yang disalahkan itu umumnya bisa menolak falsifikasi itu dengan mengajukan hipotesa-hipotesa tambahan untuk mempertahankan teorinya. Sekalipun demikian, seperti telah diuraikan sebelumnya, teori yang baik harus menyebutkan dengan spesifik kondisi-kondisi yang pada prinsipnya bisa dipakai untuk menyalahkan (*falsify*) teori itu.

Perhatikan, misalnya, proposisi ini: "orang selalu bertindak demi mengejar kepentingan sendiri, tidak peduli berapa banyak dia bisa mengecoh diri sendiri atau orang lain sehingga dianggap bertindak demi kepentingan orang lain". Argumen seperti ini sulit untuk dibantah. Pendukung argumen ini akan selalu bisa menemukan cara untuk membenarkannya. Kalau pun kita bisa menunjukkan kasus-kasus di mana orang mengorbankan kepentingan sendiri demi orang lain, si pendukung argumen *self-interest* itu akan menyatakan bahwa orang itu mengecoh dirinya sendiri atau menyembunyikan motif yang sebenarnya. Argumen itu juga tidak bisa diuji dengan bukti, karena kita tidak punya cara untuk masuk dan melihat isi pikiran orang itu. Sekali lagi, argumen itu tidak bisa difalsifikasi. Ini bukan argumen saintifik, karena setiap bukti apapun bisa dicocok-cocokkan atau dipakai untuk mendukungnya. Proposisi itu juga tidak berguna, karena hanya menyebutkan bahwa orang bertindak demi mengejar kepentingannya sendiri. Argumen itu tidak memberitahu perilaku spesifik apa yang akan dilakukan oleh orang itu dalam usahanya mengejar kepentingan itu. Sebaliknya, adalah teori Darwin tentang makhluk biologis. Ini memang bukan teori yang baik untuk meramalkan evolusi suatu jenis makhluk tertentu, tetapi teori itu baik dalam arti bisa diuji dengan relatif mudah.

### **"Middle-Range" atau "Grand Theory"?**

Berdasarkan kriteria jangkauan dan daya eksplanasi sebagian besar teori dalam Ilmu Sosial masih terbatas dan lemah. Teori-teori hubungan internasional umumnya juga memiliki jangkauan dan daya eksplanasi yang terbatas. Karena itu sebagian besar ilmuwan hubungan internasional penganut pendekatan saintifik, seperti J David Singer, Bruce Russett, Karl Deutsch, Joseph Nye dan lain-lain, cenderung menekankan upaya teorisasi *middle-range* atau berjangkauan-menengah; sedangkan sebagian pendukung pendekatan saintifik, seperti Kenneth Waltz, dan sebagian besar pendukung pendekatan tradisional, seperti Hans J. Morgenthau, lebih menekankan *grand theory* yang berjangkauan-universal.

Para pendukung teori berjangkauan-menengah berpendapat bahwa upaya membuat *grand theory* cenderung mengharuskan teoritisasi melakukan penyederhanaan fenomena secara berlebihan, yaitu dengan hanya mempertimbangkan sedikit sekali variabel independen. Mengingat fenomena sosial umumnya sangat kompleks, maka teori yang hanya memuat satu atau dua variabel independen sulit menghasilkan deskripsi dan prediksi yang tidak benar. Penyederhanaan yang berlebihan juga bisa membuat teori itu tidak relevan dengan kebutuhan untuk membuat kebijaksanaan. Pendukung teori *middle-range* tegas-tegas berpendapat bahwa teori hubungan internasional harus relevan dengan kebutuhan membuat kebijaksanaan. Dan yang paling berguna bagi perumusan kebijaksanaan adalah teori yang bisa mendeskripsikan fenomena dengan cukup cermat (yaitu memiliki ketepatan deskriptif yang cukup tinggi) dan yang memuat generalisasi dengan tingkat probabilitas yang cukup tinggi pula (yaitu generalisasi tingkat tinggi atau menengah). Teori berjangkauan menengah bisa menjanjikan lebih banyak ketepatan deskriptif karena teori ini pada umumnya memuat jumlah variabel independen yang lebih banyak dan dengan demikian lebih mendekati kenyataan sosial yang kompleks.

## **BAB II**

### **TEORI, KONSEP DAN MODEL DALAM STUDI HI**

Para mahasiswa studi hubungan internasional sering rancu dalam menggunakan istilah teori, konsep dan model. Sering ia menyebut sebuah istilah sebagai teori, padahal itu adalah konsep. Kadang ia sebutkan sesuatu sebagai konsep, padahal itu adalah model. Penjelasan cukup komprehensif tentang ketiga istilah itu telah dilakukan oleh pakar hubungan internasional dari UGM Mohtar Mas'ood dalam bukunya “Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi” (1990). Para mahasiswa dianjurkan untuk mendalami buku dimaksud.

Dalam diktat ini ketiga istilah itu dipakai secara bersamaan. Para mahasiswa dikenalkan beberapa konsep, teori dan model dasar yang sering dipakai sebagai “pisau analisis” dalam studi hubungan internasional. Berikut ini konsep, teori dan model yang dimaksudkan itu.

#### **KEKUASAAN (*POWER*)**

Konsep *power* (kekuasaan; kekuatan) menempati posisi yang istimewa dalam studi politik dan hubungan internasional. Ilmuwan di bidang ini sejak zaman Yunani Kuno menganggap bahwa *power* adalah unsur utama tindakan politik. Hans J. Morgenthau bahkan mendefinisikan politik — dalam negeri maupun internasional — sebagai perjuangan memperoleh kekuasaan. Umumnya, para pemula dalam hubungan internasional sejak awal telah diberitahu bahwa hubungan kekuasaan adalah obyek studi mereka. Karena itu sangat penting untuk memiliki kejelasan tentang konsep ini sebelum beranjak ke topik lain.

Kita akan membahas makna konsep *power* dalam studi hubungan internasional. Di sini akan ditunjukkan upaya pendefinisian konseptual dan operasional dalam bentuk rumusan variabel dan indikator. Dari pembahasan ini akan diketahui bahwa walaupun sebagian besar ilmuwan bersepakat bahwa *power* adalah bagian tak terpisahkan dari tindakan politik, mereka masih belum juga sepakat tentang pendefinisian konsep ini.

### **Perdebatan Tentang Definisi**

Seperti dikatakan oleh Coulombis dan Wolfe, terdapat dua isu yang diperdebatkan. *Pertama* adalah tentang apakah *power* harus dipandang sebagai sekumpulan *atribut* atau sifat seseorang, suatu kelompok atau suatu negara; ataukah harus dilihat sebagai suatu *hubungan* antara dua aktor politik dengan kehendak yang berbeda. Misalnya, apakah *power* itu merupakan suatu karakteristik negara-bangsa yang bisa diukur, seperti output *ekonomi*, luas wilayah, jumlah penduduk, dan kekuatan militer? Atau, apakah ia merupakan sekumpulan hubungan-hubungan antar manusia yang selalu berubah, yang bertumpu pada kombinasi antara kekuatan (*strength*), reputasi, dan kemampuan manipulatif ?

Kautilya, tokoh negarawan India Kuno yang menulis karya besar pada abad ke 4 s.M., menafsirkan *power* sebagai "pemilikan kekuatan" (yaitu, suatu atribut) yang berasal dari tiga unsur pengetahuan, kekuatan (*might*) militer, dan keberanian. Dua puluh tiga abad kemudian, Hans Morgenthau — salah seorang penerus realisme politik Kautilya — memilih mendefinisikan *power* sebagai suatu *hubungan* antara dua aktor politik di mana aktor A memiliki kemampuan "untuk mengendaiikan pikiran dan tindakan aktor B. Jadi, *power*, menurut Morgenthau, "bisa terdiri dari *apa saja* yang menciptakan dan mempertahankan pengendalian seseorang atas orang lain (dan itu meliputi *semua* hubungan sosial yang mendukung tujuan (pengendalian) itu, mulai dari kekerasan fisik sampai ke hubungan psikologis yang paling halus yang dipakai oleh pikiran seseorang untuk mengendalikan pikiran orang lain".

Untuk memberikan gambaran tentang perbedaan antara pandangan tentang *power* sebagai suatu kumpulan atribut dari seorang aktor dengan pandangan tentang *power* sebagai suatu hubungan antara dua aktor, berikut ini diberikan contoh. Dalam pandangan pertama, yaitu hanya memandang atributnya saja, seorang dianggap "kuat"

(*powerful*) kalau tingginya 180 cm., beratnya 90 kg berumur antara 20 - 30 tahun, memiliki otot kuat, tampak cerdas dan tangkas. Tetapi, dalam situasi tertentu, petinju yang dianggap kuat ini bisa terbukti lemah kalau dihadapkan (atau dalam hubungan) dengan petinju lain dengan tinggi badan 200 cm, berat 120 kg, lebih muda, lebih sehat, lebih cerdas dan tangkas. Dalam kaitan ini, negeri seperti Malaysia adalah "lemah" kalau dibandingkan dengan Amerika Serikat, tetapi "kuat" kalau dibandingkan dengan Brunei.

Isyu kedua yang diperdebatkan sejak zaman kuno sampai sekarang adalah tentang seberapa banyak sifat daya paksa (militer, ekonomis ataupun psikologis) dimasukkan sebagai unsur *power*. Beberapa ilmuwan politik memandang daya paksa sebagai unsur utama kekuasaan. Inis Claude dan James Lee Ray bahkan menyamakan daya paksa dengan kekuasaan. Sebaliknya, ilmuwan politik lain memandang daya paksa hanya sebagai salah satu dari banyak faktor yang membentuk kekuasaan itu, yaitu meliputi kemampuan ekonomi, kesatuan politik, efektivitas sistem politis, kecakapan kepemimpinan, dan reputasi.

Berikut ini disajikan contoh dua konseptualisasi *power* yang berbeda; yang pertama diajukan oleh Coulombis dan Wolfe sedang yang kedua oleh James Lee Ray.

### Pengertian Pertama

Tentang isyu pertama, Coulombis dan Wolfe mengajukan pendapat bahwa cara terbaik untuk memahami konsep *power* adalah dengan memandangnya sebagai suatu hubungan antar aktor-aktor dengan kehendak yang berbeda. Sebaliknya, cara terbaik untuk mendefinisikan secara operasional dan mengukur kemampuan suatu negara untuk menerapkan kekuasaan adalah dengan memusatkan perhatian pada atribut-atribut spesifik negara itu yang bisa diukur. Tentang isyu kedua, mereka memilih memandang konsep *power* sebagai campuran dari berbagai unsur penerapan pengaruh. Ini mulai dari tindakan yang paling keras, yaitu paksaan militer, ke pemaksaan ekonomis, sampai ke solidaritas ideologis dan persuasi moral. Mereka tidak setuju dengan pendapat yang menyamakan *power* dengan daya paksa, karena itu berarti mengabaikan kenyataan bahwa politik juga meliputi dimensi lain yang mencerminkan kerja sama, kompromi, solidaritas, dan keuntungan timbal-balik.

*Power*, pengaruh, daya paksa, wewenang (*authority*), penindasan, cinta, benci, diskriminasi, agresi, konflik, dan damai adalah konsep-konsep yang kompleks dan subyektif, dan karena itu sulit didefinisikan secara operasional sehingga bisa diterima semua orang.

Karena itu Couloumbis dan Wolfe mengusulkan pendefinisian *power* secara luas. Di sini *power* merujuk pada apa saja yang bisa menciptakan dan mempertahankan pengendalian aktor A terhadap aktor B. Dalam hal ini *power* bisa dilihat sebagai memiliki tiga unsur penting. *Pertama*, adalah *daya paksa (force)*, yang bisa didefinisikan sebagai ancaman eksplisit atau penggunaan kekuatan militer, ekonomi, atau sarana pemaksa lainnya oleh aktor A terhadap aktor B demi mencapai tujuan politik A. Unsur *kedua* adalah *pengaruh (influence)*, yang bisa didefinisikan sebagai penggunaan alat-alat persuasi (tanpa kekerasan) oleh aktor A demi menjamin agar perilaku aktor B sesuai dengan keinginan aktor A. Unsur *ketiga* adalah *wewenang (authority)*, yaitu sikap tunduk sukarela aktor B pada arahan (nasehat, perintah) yang diberikan oleh aktor A. Sikap tunduk ini muncul dari persepsi B tentang A, misalnya penghormatan, solidaritas, kasih sayang, kedekatan, mutu kepemimpinan, pengetahuan dan keahlian.

Kadang-kadang, konsep kemampuan (*capability*) diterapkan oleh ilmuwan sebagai sinonim dari *power*. Couloumbis dan Wolfe membedakan konsep *capability* dengan *power*. Di sini kemampuan didefinisikan sebagai atribut-atribut, yang tampak nyata (*tangible*) maupun yang tidak tampak nyata (*intangible*), yang dimiliki negara (atau aktor politik lain) yang memungkinkan aktor itu untuk menerapkan *power* dalam kontaknya dengan aktor-aktor.

Pembedaan lain yang harus diperhatikan adalah antara kekuasaan sebagai tujuan dan kekuasaan sebagai sarana. Sebagian besar ilmuwan menganggap kekuasaan sebagai "sarana". Artinya kemampuan untuk mengendalikan perilaku orang lain adalah sarana untuk mencapai tujuan lain, yang mungkin lebih tinggi atau berjangka lebih panjang. Kalau tujuan jangka panjang itu meliputi nilai-nilai seperti perdamaian, keamanan, kemajuan nasional, pembangunan ekonomi, penyebaran demokrasi, atau penyebaran komunisme, maka *power* dianggap penting sebagai "mata uang" untuk "membeli" nilai-nilai itu. Tetapi, ilmuwan-ilmuwan lain, terutama penganut "*real politik*", memandang *power* sebagai sarana dan sekaligus tujuan tindakan politik. Dengan kata lain, penganut



"*real politik*" menganggap tujuan-tujuan mesianistis — seperti penciptaan perdamaian dan kemajuan yang langgeng — tidak mungkin diterapkan untuk jangka pendek dan karena itu tidak relevan dengan proses politik yang sebenarnya, karena proses politik selalu berorientasi pada tujuan jangka pendek. Menurut jalan pikiran ini (yang menekankan pelestarian-diri sebagai tujuan utama suatu negara) *power*, yang bisa "membeli" keamanan, menjadi tujuan.

Yang terakhir, Couloumbis dan Wolfe menekankan bahwa *power* tidak bisa dipandang sebagai suatu hubungan yang statik, berlangsung satu-kali dan satu-arah. *Power* harus dilihat sebagai hubungan yang dinamis, berlangsung terus-menerus, dan dua arah. Misalnya, kalau hari ini A mengendalikan perilaku B dalam satu isyu, tiga bulan atau tiga tahun lagi perimbangan kekuatan itu bisa berubah sehingga B mengendalikan perilaku A dalam isyu yang sama. Situasi itu menjadi jauh lebih rumit ketika kita memperhatikan bahwa hubungan kekuasaan antara dua negara bisa berbeda-beda dari satu isyu ke isyu yang lain, dan tergantung pada kemampuan, kepentingan, dan kemauan para pemimpin untuk menerapkan *power* dan unsur-unsurnya demi mencapai tujuan-tujuan mereka. Karena itu, penting bagi kita untuk menyadari bahwa "power" bisa aktual atau potensial, dan bahwa *power* bisa dibagi ke dalam *power* ekonomi, politik, militer dan tipe-tipe lain. *Power* aktual adalah kekuatan yang sudah tersedia, sedangkan *power* potensial adalah kekuatan yang bisa diciptakan kalau ada kebutuhan, misalnya karena timbulnya situasi krisis.

Yang paling tidak kasat mata dalam hubungan kekuasaan itu adalah kemauan (*will*) seseorang untuk menerapkan *power* yang dimilikinya. Suatu negara kuat yang tidak menyadari kekuatannya atau yang tidak mau atau tidak mampu menentukan bagaimana menggunakan kekuatan itu secara praktis adalah negara lemah (*powerless*).

Sampai sekian tampak jelas bahwa konsep *power*, walaupun pokok dalam studi hubungan internasional, adalah sangat kabur. Karena itu pendefinisian yang lebih tepat sangat diperlukan. Namun, harus diingat bahwa semakin tepat suatu definisi, semakin menyederhanakan, yaitu mengabaikan keanekaragaman unsur-unsur *power* itu.

Bagaimana mengetahui kuantitas kekuasaan yang dimiliki seseorang atau suatu bangsa? Atau, bagaimana mengukur kuasa? Dalam kaitan dengan pengertian pertama ini, jawabnya diberikan oleh Karl Deutsch. Imuwan ini memulai konseptualisasi kekuasaan

dengan membuat analogi antara politik ekonomi. Ia memandang kekuasaan seolah-olah sebagai suatu bentuk mata uang yang bisa dipakai oleh pemiliknya untuk "membeli" sesuatu yang bernilai atau mencapai tujuan tertentu. Analogi ini menarik karena dalam kehidupan ekonomi kekuatan seseorang, suatu perusahaan atau negara-bangsa tidak harus bergantung pada jumlah uang tunai yang dimiliki, tetapi juga pada jumlah kredit yang bisa diperolehnya. Selanjutnya, jumlah kredit yang bisa diperoleh tergantung pada reputasi si peminjam kemampuannya untuk membayar kembali. Dalam kehidupan politik, kekuatan suatu negara-bangsa tidak hanya dalam bentuk kemampuan militer dan ekonominya, tetapi juga dalam bentuk kemampuannya memanfaatkan berbagai teknik diplomasi, pembentukan aliansi dan pembuatan perjanjian, demi meningkatkan kuantitas kekuatan nasionalnya.

Untuk mengukur *power* yang dimiliki suatu negara, membagi konsep itu ke dalam tiga dimensi atau variabel, wilayah, intensitas dan ruang lingkup kekuasaan. Dengan melihat tiga variabel kekuasaan ini kita bisa mengkuantifikasikan dan membuat *ranking* kekuatan nasional berbagai negara, baik kekuatan yang aktual maupun yang diperkirakan.

### **Wilayah Kekuasaan**

Untuk mengetahui wilayah (*domain*) kekuasaan seseorang, kita mengajukan pertanyaan: "Siapa dan apa yang dikenai kekuasaan itu?" Pada umumnya yang menjadi sasaran kekuasaan adalah orang, wilayah dan kekayaan. Deutsch mendefinisikan wilayah kekuasaan sebagai "sekumpulan orang yang perilakunya benar-benar berubah akibat penerapan kekuasaan". Coulombis dan Wolfe membagi lagi wilayah itu ke dalam "wilayah internal" dan "wilayah eksternal". Wilayah kekuasaan internal suatu negara bangsa meliputi daerah dan penduduk di dalam tapal batas wilayahnya. Kecuali di negara yang sedang mengalami pertikaian perbatasan, perang saudara atau pemberontakan, wilayah internal ini mudah ditentukan. Wilayah kekuasaan eksternal suatu negara-bangsa tidak mudah ditentukan, karena ia meliputi wilayah-wilayah dan penduduk di luarnya yang termasuk dalam "lingkungan pengaruh"-nya.

Pengukuran *wilayah kekuasaan internal* dan pembuatan *ranking* negara-negara berdasar wilayah kekuasaan internal yang dimilikinya, tidaklah terlalu sulit. Misalnya, bisa dilakukan berdasar indikator luas wilayah geografis, besarnya jumlah penduduk yang

dikenai oleh kekuasaan pemerintah pusat, dan besarnya Produk Nasional Bruto masing-masing.

*Wilayah kekuasaan eksternal* adalah konsep yang lebih sulit dioperasionalkan. Sungguh sulit menciptakan ukuran-ukuran kuantitatif yang bisa dipakai untuk *me-ranking* negara-bangsa atas dasar kemampuannya menerapkan kekuasaan di luar batas wilayah geografisnya. Berikut ini adalah beberapa indikator yang selama ini diusulkan oleh ilmuwan hubungan internasional.

Salah satu di antaranya adalah, menyamakan lingkungan pengaruh negara besar dengan sistem aliansi yang mereka bentuk menjumlahkan luas wilayah, jumlah penduduk dan produk bruto (PNB) dari anggota-anggota aliansi itu. Dalam hal Amerika Serikat, kita harus menjumlahkan luas wilayah, jumlah penduduk dan PNB dari semua negara anggota NATO, AS, dan berbagai anggota pakta bilateralnya. Untuk Uni Soviet, kita harus menjumlahkan luas wilayah, jumlah penduduk dan PNB dari Uni Soviet, negara anggota Pakta Warsawa dan anggota pakta bilateral Uni Soviet. Dengan demikian kita bisa mengukur berapa besar wilayah kekuasaan eksternal Amerika Serikat dibanding dengan Uni Soviet.

Analisis tradisional menggunakan konsep-konsep seperti kolonialisme, neokolonialisme, imperialisme, ketergantungan dan intervensi untuk mengukur kekuatan suatu negara-bangsa. Analisis saintifik seperti James Rosenau mengusulkan konsep penetrasi, yang didefinisikannya sebagai "suatu proses di mana anggota suatu masyarakat politik menjadi partisipan dalam proses politik masyarakat lain". Penetrasi ini diukur dengan menggunakan indikator-indikator seperti kehadiran militer negara A di negara B (misalnya adanya pangkalan dan personil militer), pemberian bantuan asing (militer, ekonomi maupun kemanusiaan), besarnya misi militer di luar negeri, ketergantungan ekonomi negara B terhadap negara A dan penyebaran pengaruh kultural. Dengan ini kita bisa *me-ranking* berbagai negara-bangsa berdasar kemampuannya melakukan penetrasi terhadap urusan negara lain.

### **Intensitas Kekuasaan**

Untuk *intensitas kekuasaan*, sebenarnya Deutsch menggunakan istilah *range of power* yang didefinisikannya sebagai "perbedaan antara ganjaran yang paling menyenangkan

dengan hukuman yang paling menyakitkan yang bisa diberikan oleh pemilik kekuasaan kepada orang-orang yang ada di wilayah kekuasaannya".

Intensitas kekuasaan juga bisa dibagi ke dalam dimensi internal dan eksternal. Misalnya, di dalam negeri pemerintah bisa menekan kekuasaannya atas warganya melalui teknik memberi hadiah atau menghukum. Tirani umumnya lebih bertumpu pada ancaman dan hukuman sebagai teknik untuk menciptakan ketertiban. Sebaliknya, pemerintah demokratis lebih mendasarkan diri pada pemberian rangsangan dan ganjaran positif. Karena itu tinggi rendahnya intensitas atau luas-sempitnya *range* kekuasaan domestik para tiran tergantung dari besar kecilnya dan efektivitas aparat keamanan-militer yang mereka miliki. Sebaliknya, intensitas kekuasaan dalam negeri pemerintah demokratis tergantung pada besar-kecilnya anggaran yang bisa dibelanjakan untuk memberi ganjaran pada warganya. Dengan demikian indikator dari intensitas kekuasaan internal pemerintahan yang tirani adalah tingkat efektivitas aparat keamanan-militer; sedang bagi pemerintahan yang demokratis adalah jumlah anggaran belanja untuk kesejahteraan rakyatnya.

Dalam menelaah intensitas kekuasaan eksternal suatu negara-bangsa, kolonialisme bisa dipandang sebagai analog dari tirani. Sebaliknya, aliansi yang saling menguntungkan atau integrasi ekonomi antar negara-bangsa yang setara bisa dipandang sebagai analog dari pemerintah nasional yang demokrat dan adil. Indikator yang dipakai untuk mengukur intensitas eksternal ini mirip dengan indikator intensitas kekuasaan internal. Misalnya, besarnya anggaran belanja pertahanan-keamanan bisa jadi indikator intensitas kekuasaan eksternal yang berorientasi pada "hukuman". Sedangkan besarnya anggaran belanja untuk bantuan asing untuk kesejahteraan sosial bisa jadi indikator intensitas kekuasaan eksternal yang berorientasi pada "ganjaran".

### **Ruang Lingkup Kekuasaan**

Ruang lingkup kekuasaan, oleh Deutsch didefinisikan sebagai "sekumpulan jenis-jenis perilaku, hubungan dan urusan yang secara efektif tunduk pada kekuasaan pemerintah". Hal ini meliputi semua tipe kegiatan yang dicoba diatur oleh suatu pemerintah, baik internal maupun eksternal. Sudah jelas bahwa akibat pertumbuhan teknologi dan kota-kota, ruang lingkup internal kekuasaan pemerintah jadi meningkat

pesat. Di zaman *laissez-faire* di Eropa, misalnya, fungsi-fungsi pemerintah terbatas pada kegiatan menarik pajak, memelihara keamanan dalam negeri dan melakukan peperangan. Dengan berjalannya waktu, peran pemerintah telah meluas dan fungsinya meningkat, terutama dalam bidang-bidang pengaturan seperti perdagangan dalam dan luar negeri, komunikasi, transportasi, pendidikan, pelayanan kesehatan, pengelolaan nubungan perburuhan, penelitian keilmuan, perencanaan pembangunan, dan sebagainya. Jadi, ruang lingkup kekuasaan internal suatu negara diukur dengan banyaknya jenis kegiatan yang dipe-ngaruhi oleh pemerintah.

Ruang lingkup kekuasaan juga bisa dibagi ke dalam kategori internal dan eksternal. Anggaran belanja pemerintah dan bagan organisasi pemerintah bisa dipakai sebagai bukti tentang luas dan anekaragamnya fungsi-fungsi yang diatur dan diawasi pemerintah. Pengalaman menunjukkan bahwa ruang lingkup ternal kekuasaan di negara-negara dengan sistem demokratis kompetitif biasanya lebih sempit dibanding dengan di dengan sistem ekonomi terpusat. Pada umumnya, pemerint demokratis liberal mengizinkan lebih banyak inisiatif perusahaan swasta dalam bidang ekonomi, sosial dan kult daripada pemerintah sosialis, terutama pemerintah komunis.

Dengan berjalannya waktu, ruang lingkup eksternal kekuasaan juga meningkat. Hubungan pengendalian yang sederhana, seperti penguasaan tingkah laku negara lain yang lebih lemah melalui penarikan upeti, pengiriman armada laut atau pemaksaan ke tuhan simbolis, telah diganti dengan sistem dependensi dan interdependensi yang kompleks dan multifungsional. Sekarang, negara bisa mengendalikan tingkah laku negara lain tanpa perlu mengirim pasukan militer. Ruang lingkup eksternal kekuasaan sudah begitu meluas ke berbagai jenis kegiatan, sehingga suatu bisa mengendalikan tingkah laku negara lain melalui penguasaan dalam bidang-bidang seperti teknologi yang vital; sumber energi seperti minyak, uranium dan gas alam; modal untuk investasi; tenaga ahli manajemen; tenaga buruh murah; di samping militer. Apakah suatu negara memiliki ruang lingkup kekuasaan yang lebih luas atau lebih sempit daripada negara lain diukur dari berapa banyak bidang kegiatan internasional yang dipengaruhinya.

### ***Pengertian Kedua***

Seperti tampak dalam definisi Morgenthau, pengertian tentang *power* itu menyamakan *power* (kekuatan) dengan *influence* (pengaruh), yakni "kemampuan mempengaruhi perilaku lain". Pandangan ini dikritik oleh James Lee Ray, karena pendefinisian seperti itu membuat studi politik internasional menjadi lebih rumit dari seharusnya. Ia tidak mengatakan bahwa definisi Morgenthau itu salah, karena definisi tentang satu konsep tidak bisa disebut benar atau salah; suatu definisi konsep hanya bisa lebih berguna atau kurang berguna dibanding yang lain, lebih bisa menggambarkan atau kurang bisa. Menurut Ray walaupun makna yang kita berikan pada suatu konsep tidak harus bertentangan dengan makna yang dimengerti orang awam, tetapi kadang-kadang kita perlu mendefinisikannya secara berbeda dengan yang dimengerti awam, karena definisi yang populer itu mungkin sangat tidak jelas. Dalam kaitan ini, definisi yang menyamakan *power* dengan *influence*, walaupun populer, kurang berguna untuk tujuan memahami politik internasional dibanding dengan definisi yang dengan jelas membedakan *power* dan *influence*.

### **Hubungan antara *Power* dan *Influence***

Kalau konsep *power* tidak dibedakan dengan *influence*, menurut Ray, hampir tidak mungkin untuk diukur. Kalau konsep itu tidak bisa diukur, maka studi politik internasional akan menjadi studi tentang fenomena yang misterius. Salah satu ilustrasi bagus tentang ini adalah kasus perang antara Amerika Serikat dan Vietnam Utara tahun 1960-an sampai 1970-an. Dengan sekali lihat orang bisa memperkirakan bahwa Amerika lebih kuat daripada Vietnam. Tetapi kenyataannya Vietnamlah yang memenangkan perang itu. Bagaimana kita bisa menjelaskan anomali ini? Paling tidak ada dua kemungkinan penjelasan. *Pertama*, dengan mendefinisikan *power* sebagai pengaruh (kemampuan mempengaruhi perilaku), dan menekankan betapa sulit menentukan pihak mana yang, menurut definisi itu, lebih kuat. Bahkan dalam kasus-kasus yang jelas seperti konflik Amerika-Vietnam itu, keunggulan materiil yang dimiliki Amerika tidak cukup untuk membuatnya lebih kuat atas Vietnam dalam perjuangan kekuatan itu. Siapakah yang pada awal konflik itu menduga bahwa pada akhirnya Vietnam Utara yang keluar sebagai pemenang?

*Kedua*, dan yang menurut Ray lebih berguna untuk analisis anomali itu, adalah mulai dengan membuat definisi tentang *power* yang membedakannya dari pengaruh.

Ray mendefinisikan *power* sebagai *kemampuan relatif untuk menghancurkan barang dan membunuh orang*. Berdasar definisi ini, ia menyatakan bahwa walaupun *power* (kekuatan) biasanya menghasilkan *influence* (pengaruh), tetapi tidak selalu mesti demikian. Kenyataan bahwa "negara A lebih kuat (dalam pengertian kedua ini) daripada negara B tidaklah berarti bahwa negara A akan selalu berhasil dalam upaya mempengaruhi negara B. Negara A akan mengalami kesulitan mempengaruhi negara B, kalau B mempunyai banyak teman yang kuat dan berpengaruh. Inilah salah satu penjelasan tentang kekalahan Amerika, sebagai pihak yang lebih "kuat", dalam Perang Vietnam. Pemerintah Amerika Serikat menolak desakan kelompok "garis keras" untuk melakukan penghancuran total atas Vietnam Utara, karena khawatir Cina akan ikut campur.

Penjelasan lain tentang mengapa negara yang lebih kuat sulit mempengaruhi negara yang lebih lemah adalah bahwa negara kedua itu mungkin tidak rentan (*vulnerable*) terhadap kekuatan. Mengulangi kasus Vietnam, Vietnam Utara berhasil menahan pengeboman besar-besaran yang dilakukan Amerika karena ekonomi Vietnam Utara yang umumnya pertanian tidak rentan terhadap strategi pengeboman itu. Kalau saja Vietnam Utara waktu itu sudah memiliki industrialisasi yang tinggi dengan kehidupan masyarakat yang lebih moderen, mungkin saja ia akan menderita lebih parah dan lebih mudah dipengaruhi. Karena industrialisasi umumnya mendorong peningkatan kekuatan, mungkin saja dibuat argumen bahwa kalau saja waktu itu Vietnam Utara lebih kuat mungkin saja akan lebih mudah dipengaruhi.

Penduduk Cina yang sangat besar bisa juga membuat itu mampu menolak untuk dipengaruhi oleh negara yang kuat. Atau paling tidak Mao Zedong pernah berpikir begitu. berkali-kali menyatakan bahwa Cina tidak terlalu takut nuklir karena sesudah perang seperti itu masih akan ada jut orang Cina yang akan meneruskan perjuangan. Kalau suatu nuklir membunuh 200 juta orang di Uni Soviet atau Amc Serikat, negara-negara itu akan lenyap. Akan tetapi Cina, walaupun sampai 300 juta yang mati karena perang semacam itu di Cina, negara itu masih akan punya lebih dari 700 juta orang yang bisa membangun kembali masyarakatnya. Perhitungan Mao mungkin saja salah; tetapi kalau saja perhitungan itu benar, Cina merupakan contoh lain tentang suatu negara yang mungkin sulit untuk dipengaruhi karena tidak rentan terhadap *power*.

Masih ada beberapa contoh lain tentang negara yang lebih kuat tetapi tidak mampu mempengaruhi perilaku negara yang lebih lemah. Kalau negara yang lebih lemah itu memiliki sesuatu yang betul-betul dibutuhkan oleh negara yang lebih kuat, maka kekuatan negara kedua itu tidak akan efektif. Negara-negara Tlmur Tengah, karena memiliki minyak, tidak hanya mampu menolak pengaruh; mereka bahkan mampu menerapkan pengaruh walaupun jelas *power*-nya tidak banyak. Contoh lain lagi, mengulangi yang di-singgung di depan, suatu negara mungkin sangat kuat, tetapi tidak mau menggunakan kekuatannya untuk menerapkan pengaruh. Jadi, walaupun pada tahun 1920-an Amerika Serikat mungkin merupakan negara paling kuat di dunia, ia jelas bukan negara yang paling berpengaruh waktu itu. Yang terakhir, senjata nuklir mem-berikan pada negara seperti Amerika Serikat suatu *power* yang lu-ar biasa besar, yaitu *power* dalam pengertian kemampuan relatif untuk menghancurkan barang dan membunuh orang. Tetapi tam-bahan *power* akibat pemilikan senjata nuklir itu mungkin sangat berbeda dengan tambahan *influence* yang dihasilkannya. Misalnya, ketika Amerika Serikat memonopoli pemilikan senjata nuklir, ia tidak bisa mencegah Uni Soviet melakukan kudeta di Cekoslovakia tahun 1948, atau blokade Berlin pada tahun yang sama. Kekuatan nuklir Amerika juga tidak membuatnya mampu mempengaruhi Cina untuk tidak ikut campur dalam Perang Korea tahun 1950; begitu juga Vietnam Utara tahun 1960-an tidak khawatir dengan senjata nuklir Amerika.

Kasus di atas menunjukkan bahwa *power* tidak menghasilkan *influence*, karena ancaman untuk menggunakan kekuatan itu tidak dipercaya. Contoh lain, Inggris dan Perancis secara bersama-sama jelas lebih kuat daripada Jerman pada pertengahan 1930-an, tetapi mereka tidak bisa mempengaruhi Hitler karena pemimpin Jerman ini tidak percaya bahwa kedua negara itu akan menggunakan kekuatan gabungan mereka untuk menyerang Jerman.

### *"Power" Sebagai Daya Paksa*

Ada beberapa alasan mengapa *power* dipisahkan dari pengertian *influence*. *Pertama*, kalau kita memakai kerangka konseptual yang menyamakan kedua konsep itu, sangat sulit untuk menjelaskan contoh-contoh peristiwa di atas. Alasan *kedua* berkaitan dengan makna penting *power* itu sendiri. Walaupun menyedihkan, fakta nyata menunjukkan bahwa



daya paksa (*force*) memainkan peran penting dalam politik internasional, dan fakta sangat penting ini bisa terabaikan kalau *power* secara konseptual dikacaukan dengan konsep yang lebih rumit, yaitu *influence*. Sebagai satu contoh tentang betapa penting faktor daya paksa dalam politik internasional adalah konflik antara negara-negara Sekutu (negara-negara Anglo-Saxon ditambah Uni Soviet) dengan negara-negara Poros (Jerman, Itali dan Jepang). Selama Perang Dunia II, ketiga negara-negara Poros unggul dalam produksi alat-alat yang digunakan untuk menghancurkan barang dan membunuh orang, sehingga mereka berhasil memenangkan banyak pertempuran. Tetapi begitu produk senjata mereka diungguli oleh negara-negara Sekutu, mereka kemudian kalah. Semakin jauh mereka ketinggalan dalam produksi senjata semakin parah kekalahan itu.

Menurut Ray, hal ini menunjukkan bahwa penjelasan atas kemenangan Sekutu sebenarnya sederhana saja; yaitu bahwa negara-negara Sekutu memenangkan perang karena pada akhirnya mereka memiliki kemampuan lebih besar untuk menghancurkan barang dan membunuh manusia. Pembahasan tentang Perang Dunia II yang membandingkan semangat juang atau keberhasilan tentara di kedua belah pihak atau keunggulan para jenderal mungkin hanya membuat masalahnya jadi lebih rumit dari seharusnya.

Ray mengatakan, kita masih perlu memusatkan perhatian pada *power* sebagai sesuatu yang berbeda dengan *influence*. Sikap ini memberikan dua keuntungan pada kita.

*Pertama*, pemusatan seperti itu bisa mengingatkan kita bahwa penjelasan terhadap hasil akhir peristiwa seperti Perang Dunia II itu pasti melibatkan kemampuan untuk menghancurkan barang dan membunuh manusia. *Kedua*, sikap itu menegaskan bahwa *power* bisa diukur. *Influence* sulit diukur, dan begitu juga meramalkan dengan tepat kapan *power* akan menghasilkan *influence*. Tetapi mengukur *power*, walaupun tidak mudah, bukan tidak mungkin. Kalau *power* seperti yang diartikan Ray ini diukur, dan *power* itu sendiri memainkan peran penting dalam politik internasional, maka kita akan lebih mudah memahami politik dunia.

Bagaimana Ray mengoperasionalkan konsep *power*? Dari berbagai dimensi kekuatan nasional suatu negara, Ray hanya mengambil tiga di antaranya — yaitu dimensi-dimensi demografis, kemampuan industrial, dan kemampuan militer — dan memakainya untuk mengukur *power*. Dengan ketiga dimensi itu ia membuat indeks

yang terdiri dari enam indikator. *Pertama*, indikator jumlah total penduduk. Dimensi demografis ini dianggap penting dalam membentuk kekuatan nasional. *Kedua* indikator proporsi penduduk yang tinggal di daerah perkotaan. Indikator ini bisa menunjukkan potensi industrial suatu negara di masa depan yang dekat atau memberikan gambaran tentang *output* industri yang bisa dicapai kalau negara itu terlibat dalam perang yang panjang. *Ketiga*, adalah produksi baja. Kemampuan menghasilkan baja adalah bagian penting dari kemampuan industrial, dan baja adalah bahan penting bagi pengembangan industri lain. Juga, negara harus memproduksi: baja sebanyak mungkin kalau ingin mengembangkan dan mempertahankan persenjataan moderen. *Keempat*, indikator konsumsi bahan bakar dalam *metric* ton. Indikator ini bersama-sama dengan indikator produksi baja menunjukkan kemajuan industri negara dengan ekonomi moderen, yaitu yang terdiversifikasi. Indikator kedua, ketiga dan keempat ini mewakili dimensi kemampuan industrial. Indikator *kelima*, adalah jumlah personil militer yang dibiayai negara. Dan terakhir, *keenam*, adalah proporsi belanja militer dalam anggaran belanja negara. Dua yang terakhir ini mewakili dimensi militer. Dengan menggabungkan enam indikator ini, Ray membuat indeks yang dipakainya untuk membandingkan kekuatan berbagai negara.

## BALANCE OF POWER

Konsep yang paling populer di kalangan pengkaji dan praktisi hubungan internasional adalah *balance of power* (perimbangan kekuatan). Walaupun tidak jelas sebagai alat eksplanasi, konsep ini digunakan secara meluas. Dan karena popularitas dan ketidakjelasannya, konsep ini bisa dijadikan contoh tentang persoalan besar yang dihadapi studi politik internasional. Baik konsep *balance* maupun *power* digunakan dengan makna yang berbeda-beda, baik untuk analisa tingkat negara bangsa maupun tingkat sistem internasional. Dalam apendiks ini akan dibahas kurun waktu sejarah (ketika teori *balance of power* paling banyak dianut) dan kemudian mendiskusikan berbagai macam artinya.

### *Sejarah*

Penggunaan konsep *balance of power* bisa ditelusuri kembali sampai ke pemikiran Yunani dan India kuno. Walaupun segi-segi politik dalam hubungan di antara berbagai negara-kota Yunani, negara-kota Itali, kerajaan-kerajaan India dan kerajaan-kerajaan feodal Eropa telah digambarkan sebagai sistem *balance of power*, namun kurun waktu sejarah yang paling jelas dan paling banyak tercatat sebagai sistem itu adalah Eropa pada abad ke-18 dan 19.

Benua Eropa sesudah Perjanjian Westphalia tahun 1648 mengalami timbulnya suatu sistem internasional di mana tindak ke-kerasan antar negara sangat dikurangi demi tujuan politik tertentu. Beberapa negara besar muncul, dan tidak satu pun memiliki kemampuan untuk mendominasi yang lain. Walaupun mereka bersaing dalam memperebutkan pasar, perdagangan, penguasaan daerah perbatasan, dan hegemoni atas negara-negara yang lebih kecil, namun perilaku mereka didasarkan pada asas saling meng-hormati eksistensi, kebutuhan, dan potensi masing-masing sebagai calon sekutu di masa depan. Jumlah negara-negara utama dalam sistem itu berubah-ubah antara lima dan enam, yaitu ketika kekuatan satu negara seperti Turki merosot dan yang lain, terutama Prussia, meningkat pesat. Walaupun beberapa negara mengalami peningkatan kekuatan, berfungsinya mekanisme seperti kompensasi dan tealiansi, tidak memungkinkan terjadinya agresi besar-be-saran dan perpecahan negara besar. Kekerasan hanya kadang-ka-dang diterapkan; perang-perang kecil dilakukan hanya untuk me-lakukan perubahan-perubahan kecil, dan perang besar hanya akan dilakukan

kalau diperlukan untuk mencegah timbulnya sebuah negara menjadi kekuatan hegemonis.

Sistem yang kemudian berlanjut, walaupun tidak sempurna, sampai dengan abad ke-19 ini bisa berlangsung karena beberapa faktor. Pada akhir perang agama 30 tahun di Eropa, ideologi menjadi tidak penting dan nasionalisme masih belum aktif. Dengan tidak adanya hambatan ideologis maupun keharusan mempertanggungjawabkan pada rakyatnya, para diplomat waktu itu sangat leluasa bertindak. Aliansi-aliansi yang terbentuk bersifat cair dan umumnya pragmatis. Urusan politik internasional umumnya tetap berada di tangan para aristokrat, raja, dan suatu korps diplomat yang kosmopolitan, yang bicara dalam bahasa yang sama (biasanya Perancis) dan memiliki tatacara perilaku dan pengalaman yang sama, serta saling memahami sudut pandang masing-masing. Walaupun asal-usul nasionalnya berbeda, mereka cenderung membentuk suatu masyarakat internasional di mana penguasa suatu negara lebih banyak memiliki kesamaan dengan para penguasa di negara-negara lain daripada dengan rakyatnya sendiri. Kelas-kelas yang berkuasa mempertahankan konservatisme dan sikap moderat dan berbagai keluarga raja sering saling berkaitan melalui perkawinan antar dinasti.

Lebih dari itu, akibat dari ekses-ekses di kurun waktu sebelumnya, menjadi tentara tidak dipandang tinggi. Sumber-sumber bagi pendapatan pemerintah terbatas, dan sama sekali tidak mungkin membiayai suatu angkatan perang yang tetap dan besar. Kaum priyayi tidak dikenai pajak, sedangkan tenaga produktif kelas menengah dan petani tidak boleh diganggu dengan menyuruh mereka berperang. Karena itu dibentuklah tentara bayaran berasal dari sampah masyarakat, seringkali dari negeri lain, dan mereka ini selalu berusaha menghindari pertempuran.

Teknologi selama kurun waktu ini cukup stabil, dan mereka yang saling bermusuhan dengan mudah memperkirakan kekuatan militer dan ekonomi lawan. Stabilitas ini memudahkan tugas ne-garawan yang berusaha memelihara distribusi kekuatan di antara aktor-aktor utama secara merata. Sikap hati-hati para negarawan dan tidak adanya negara yang bisa mencapai tingkat kemampuan militer yang benar-benar mengungguli lawan membuat perang yang besar dan berlarut-larut di mata para penguasa itu jadi tidak perlu dan bahkan tidak bisa diterima. Dengan 'pengecualian masa kejayaan Napoleon pada awal abad ke-19, integritas teritorial aktor-aktor besar tidak pernah terancam. Edward Gibbon pada tahun 1782 menulis: "Tentara-tentara Eropa itu berperang dengan kepala

dingin dan perang yang mereka lakukan tidak pernah tuntas, siapa yang menang atau kalah. Perimbangan kekuatan akan terus naik-turun, dan kemakmuran kita sendiri atau kemakmuran kerajaan-kerajaan di sekeliling kita mungkin suatu kali meningkat dan kali lain merosot; tetapi peristiwa-peristiwa ini tidak bisa benar-benar mengganggu keadaan bahagia kita secara umum".

Revolusi Perancis dan ekspansi Napoleon memang mengganggu pola politik internasional yang mapan ini. Salah satu akibatnya adalah bahwa, sejak Napoleon dikalahkan tahun 1815, Kongres Wina dibentuk di bawah bimbingan negarawan Austria Pangeran Klemens von Metternich. Kongres ini adalah awal dari serangkaian konferensi internasional yang diselenggarakan untuk menangani gangguan-gangguan terhadap sistem internasional. Pola diplomasi konferensi ini dikenai sebagai Konser Eropa (the Concert of Europe). Konser ini berusaha melembagakan pola politik internasional pada masa pra-Napoleon dan menangani ancaman-ancaman terhadap stabilitas atau keamanan aktor-aktor besar. Pola diplomasi ini didasarkan pada prinsip-prinsip bahwa penggunaan konsultasi internasional untuk menghindari pertikaian besar, pembatasan tujuan dalam diplomasi internasional, dan berganti-gantinya keanggotaan dalam koalisi-koalisi defensif, adalah baik bagi sistem secara keseluruhan. Dan asumsi-asumsi ini terus dipegang selama abad ke-19 sampai tahun 1914, ketika pecah Perang Dunia I. Sistem yang beranggotakan beberapa aktor utama, yang tidak ada satu pun yang bisa mengungguli yang lain dan yang memiliki ideologi dan tujuan yang sama, ini merupakan contoh suatu perimbangan kekuatan internasional, yang tujuannya adalah pemeliharaan ketertiban dan keamanan minimum, bukan perdamaian.

#### Macam-macam Arti

Para pengamat telah menafsirkan bekerjanya sistem *balance of power* dengan cara yang berbeda-beda. Untuk menunjukkan kekacauan konseptual itu, berikut ini ditunjukkan beberapa interpretasi itu.

**"Balance of power" sebagai distribusi.** Beberapa penulis menggunakan konsep itu untuk merujuk pada distribusi sumber kekuatan. Negarawan yang menyatakan bahwa perimbangan kekuatan sekarang sedang merugikan pihak Amerika Serikat, menggunakan istilah itu dalam pengertian ini. Ia sebenarnya ingin mengatakan bahwa distribusi sumberdaya dalam sistem internasional sedang berubah sehingga yang dikuasai Amerika

Serikat: sekarang lebih sedikit daripada sebelumnya. Para penulis lain menyiratkan bahwa perimbangan kekuatan berarti suatu distribusi sumberdaya yang relatif seimbang di antara para partisipan. Reka berpendapat bahwa dalam kondisi seperti ini tidak ada negara pun, atau bahkan suatu koalisi negara yang kecil, yang mengganggu otonomi partisipan lain dan bahwa sistem itu didai oleh suatu pola politik yang kompetitif. Konsep distribusi yang merata itu telah diterapkan untuk menyebut suatu perimbangan sederhana yang hanya melibatkan dua aktor maupun suatu perimbangan berganda yang melibatkan beberapa aktor. Sebaliknya konsep ini juga telah diterapkan untuk menunjukkan distribusi sumberdaya yang timpang, di mana satu aktor yang damai bisa menggertak satu aktor agresif yang mencoba mengubah distribusi itu.

*"Balance of power" sebagai Kebijakan Nasional.* Metafora perimbangan kekuatan juga telah dipakai untuk menggambarkan suatu jenis kebijaksanaan tertentu, biasanya kebijaksanaan membentuk aliansi defensif demi mencegah agar suatu koalisi tidak bisa memperoleh posisi dominan. Dalam hal ini paling tidak satu negara (aktor) utama harus berperan sebagai *balancer*. Aktor penyeimbang ini harus secara sadar bertindak untuk mencegah agar tidak satu negara pun bisa memperbesar diri terlalu jauh. Yaitu, ketika ada negara yang melakukan itu sebagai si *batancer* segera bergabung dengan pihak koalisi yang defensif untuk menjamin bahwa si agresor akan bisa dikalahkan. Pada abad ke-18 dan 19, Inggris sering memainkan peran sebagai *balancer*. Negeri ini melakukan intervensi untuk menghentikan ekspansi Perancis di bawah Louis XIV dan kemudian di bawah Napoleon, menentang usaha Spanyol untuk memperoleh kembali koloni-koloninya di Amerika Latin, dan ikut setta dalam Perang Krim untuk menahan ekspansi Rusia. Pada akhir abad ke-19 Edmund Burke menulis bahwa berbagai negara mempunyai peran khusus untuk mempertahankan suatu distribusi kekuatan yang seimbang: "Perancis . . . adalah penjaga kebebasan dan perimbangan Jerman. Inggris . . . mempunyai kepentingan serius untuk menjaga (perimbangan di antara Perancis dan Jerman) . . . Inggris selalu berkepentingan agar kekuatan Perancis tetap dalam batas-batas yang moderat".

Tetapi penjelasan yang begitu rasional dan deterministik tentang politik luar negeri Inggris itu tidak memuaskan. Benarkah bahwa perilaku Inggris waktu itu memang ditujukan untuk mempertahankan perimbangan kekuatan Eropa? Kenyataannya,

kebijaksanaan Inggris waktu itu merupakan hasil dan persepsi para negarawan Inggris dan penilaian subyektif mereka tentang kepentingan Inggris, bukan hasil dari sekumpulan kepentingan yang "obyektif" dan tak berubah. Perilaku Inggris pada kurun waktu itu tidak sekonsisten dan sejelas seperti yang digambarkan oleh eksplanasi *balancer* itu. Juga, *mengapa* negarawan memilih ntenjalankan peranan *balancer* itu tidak pernah dijelaskan dalam diskusi tentang *balance of power* itu. Padahal salah satu persyaratan penting bagi teori yang baik adalah kemampuan menjelaskan mengapa. Kalau ingin menilai secara shahih (*valid*) kebijaksanaan Inggris selama kurun waktu itu, kita harus meneliti variabel-variabel lain di samping distribusi sumber-sumber kekuatan di Eropa.

Eksplanasi Burke tentang perimbangan kekuatan menunjukkan asumsinya bahwa perbedaan-perbedaan dalam komposisi internal para aktor sedikit sekali pengaruhnya terhadap *output* politik luar negeri. Yang juga terlalu menyederhanakan adalah asumsinya bahwa semua orang melakukan penalaran dengan cara yang sama dan sampai pada kesimpulan atas dasar kriteria obyektif yang disebut "kepentingan nasional", yang umumnya ditentukan oleh penga-ruh-pengaruh yang datangnya dari luar negeri, seperti kuat atau lemahnya negara tetangga dan adanya kesempatan untuk melakukan penaklukan. Banyak analis pada abad ke-18 dan 19 membatasi diri hanya mengidentifikasi kepentingan negara yang "permanen" dan "sementara", atau alasan keberadaannya. Frederick Yang Agung dari Prussia menyatakan bahwa "orang tanpa berpikir lagi harus mengikuti kepentingan negara". Friedrich Meinecke menulis: "Kebijaksanaan kerajaan-kerajaan besar itu selalu sama. Prinsip fundamental mereka adalah merenggut apa saja untuk secara terus-menerus memperluas wilayah mereka".

Yang bisa kita pertanyakan: Apakah mempertahankan suatu distribusi sumberdaya tertentu memang merupakan kebijaksanaan aktual suatu negara-bangsa? Apakah itu bukan akibat dari kehendak individu-individu yang menganut asumsi-asumsi analisis perimbangan kekuatan ini? Ketika Dean Rusk menjadi Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, ia menyatakan dalam suatu konferensi pers bahwa kalau Amerika tidak menjalankan kebijaksanaan membendung komunisme di Asia Tenggara, maka Cina akan bisa mengubah "perimbangan kekuatan" di wilayah itu. Apakah pandangan ini bukan pencerminan dari asumsi-asumsi yang dianut Rusk tentang *balance of power*? Kekhawatiran Rusk tentang akibat buruk dari penarikan pasukan Amerika dari Asia Tenggara jelas timbul

dari asumsi-asumsi itu. Ia yakin bahwa suatu perubahan distribusi sumberdaya akan merusakkan posisi kekuatan salah satu pihak atau sistem secara keseluruhan.

Salah satu alasan mengapa orang menyukai kebijaksanaan perimbangan kekuatan ialah, adanya keyakinan bahwa semua negara punya kecenderungan alamiah untuk memperbesar kekuasaannya. Para pemimpin yang bertindak atas dasar asumsi ini bisa mendorong terjadinya sesuatu yang seharusnya tidak usah terjadi. Artinya, kebijaksanaannya itu bisa mendorong lawan yang memang diduga agresif untuk betul-betul bertindak agresif. Para negarawan yang menafsirkan peristiwa dan mendorong pelaksanaan kebijaksanaan perimbangan itulah yang menjadi sarana yang melanggengkan sistem perimbangan kekuatan. Juga jelas bahwa faktor paling penting bagi keberhasilan pelaksanaan sistem perimbangan kekuatan di Eropa abad ke-18 dan 19 ialah adanya asumsi dan tujuan yang sama di kalangan pemimpin utama Eropa. Jadi, *balance of power* bukanlah sesuatu yang ditetapkan secara obyektif, melainkan tergantung pada penafsiran subyektif individu.

*"Balance of power sebagai ekuilibrium.* Interpretasi ketiga tentang konsep ini lebih abstrak daripada dua yang pertama. Interpretasi ini melibatkan suatu model pada tingkat agregat yang bermaksud menjelaskan atau meramalkan tindakan-tindakan negara berdasar ciri-ciri sistematis. Ekuilibrium dipandang sebagai suatu hubungan di antara variabel-variabel utama sistem itu (seperti distribusi sumberdaya atau sikap dan kebijaksanaan negara-negara), yang begitu erat sehingga perubahan di satu variabel pasti akan menimbulkan perubahan di variabel lain. Ekuilibrium terpelihara hanya kalau variabel-variabel itu tidak berubah terlalu cepat atau terlalu banyak. Pendekatan ini berasumsi bahwa selama masih ada distribusi sumberdaya yang cukup seimbang di antara lima atau lebih aktor, kebijaksanaan mereka akan tetap moderat, dan upaya oleh satu aktor untuk memperoleh posisi hegemoni akan bisa digagalkan oleh kekuatan pengimbangannya.

Letak terjadinya ekuilibrium itu adalah perbatasan di mana wilayah pengaruh para aktor itu bertemu. Akibat dari jarak geografis kultural dan organisasional, pengaruh bisa menurun. Jauh jarak geografis, kultural dan organisasional suatu dari pusat produksi sumberdaya, semakin merosot pula pengaruh itu.



*"Balance of power" sebagai preskripsi.* Dalam setiap definisi tentang *balance of power* yang dibahas di sini terdapat kesan preskriptif: suatu asumsi bahwa "*balance*" *seharusnya* dipertahankan, biasanya demi perdamaian atau stabilitas. Rekomendasi seperti itu biasanya diajukan oleh mereka yang menyukai *status quo*. Sebaliknya, negara-negara revolusioner atau revisionis cenderung menolak *balance*. Dalam penggunaannya sebagai preskripsi, metafora *balance of power* itu tidak memberikan deskripsi tentang realitas ataupun teori tentang perilaku negara-negara; pada kenyataannya, gagasan *balance of power* sebenarnya adalah semboyan kaum konservatif. Sejak perang Arab-Israel tahun 1967, Israel telah menemukan distribusi wilayah dan sumberdaya militer yang menguntungkan kepentingan keamanannya dan karena itu ia minta bantuan Amerika Serikat untuk membantu "memelihara *balance of power* di Timur Tengah". Sebaliknya, negara-negara Arab, yang kehilangan banyak wilayah dan dalam posisi militer yang lebih lemah, mencoba mencari bantuan Uni Soviet untuk "mengubah *balance of power*".

#### *Ringkasan*

Karena *balance of power* bisa memiliki berbagai arti; kadang pada waktu yang sama, ia bisa menjadi konsep yang membingungkan dan tidak memberi tuntunan yang jelas dalam penelitian. Konsep itu bisa merujuk pada tujuan-tujuan aktor atau kebijakan-kebijaksanaan yang direkomendasikan oleh beberapa negarawan. Sebaliknya, ia juga bisa berarti suatu teori umum bahwa kompetisi majemuk dalam suatu konsensus minimum akan menimbulkan "aturan-aturan" sistem yang menyebabkan setiap perubahan akan menghasilkan perubahan tandingannya. Walaupun dalam beberapa periode sejarah model ini tampak berlaku, anggapan bahwa model itu otomatis merupakan kesalahan, dan asumsi determinisme yang mendasari model itu tidak bisa diterima. Mereka yang memandang perimbangan kekuatan yang berlaku menguntungkan posisinya seringkali melakukan lompatan dan yang "senyatanya terjadi" ke yang "seharusnya terjadi"; artinya *balance* itu dianggap perlu dipertahankan.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, dapatlah disimpulkan bahwa konsep *balance of power* membingungkan, karena konsep ini tidak memiliki ciri-ciri konsep seperti diuraikan sebelumnya. Bahkan kita pun tidak begitu pasti apakah *balance of power* itu konsep, model, metafora atau teori. Akibatnya, konsep itu tidak punya definisi

yang disepakati oleh para ilmuwan dan negarawan, dan sama sekali tidak berguna sebagai penuntun dalam pembuatan kebijaksanaan. Dalam pengertian tingkat analisa, konsep ini juga dipertanyakan. Tampaknya sebagian besar versi gagasan ini diterapkan pada analisa sistemik tentang sistem inter-nasional yang anarkis untuk membuat prediksi tentang perilaku aktor pada tingkat negara-bangsa. Dalam penerapan seperti ini kita menemukan kesalahan-kesalahan metodologis yang disebabkan menarik kesimpulan tentang satu tingkat analisa dengan menggunakan atribut-atribut tingkat analisa lain — yang disebut *ecological fallacy* dan *fallacy of composition*.

Pembahasan ini untuk menunjukkan bahwa konsep dan teori yang tidak jelas dan punya banyak arti seperti *balance of power* tidak membantu upaya mempelajari hubungan intemasional secara sistematis. Konsep seharusnya membantu kita untuk mencari faktor-faktor-yang menyebabkan terjadinya suatu kejadian internasional.

## NATIONAL INTEREST

Sesudah *power*, kepentingan nasional (*national interest*) adalah konsep yang paling populer dalam analisa hubungan internasional, baik untuk mendeskripsikan, menjelaskan, meramalkan maupun menganjurkan perilaku internasional. Analisis sering memakai konsep "kepentingan nasional" sebagai dasar untuk menjelaskan perilaku luar negeri suatu negara. Misalnya, Jepang memberi bantuan keuangan pada Indonesia karena kepentingan nasionalnya, yaitu menjamin kelancaran pasok atau *supply* bahan dasar bagi industrinya. Selain itu, konsep ini juga sering dipakai sebagai *pengukur keberhasilan* suatu politik luar negeri, yaitu untuk evaluasi. Misalnya, kalau kepentingan nasional Jepang adalah menjamin kelancaran pasok bahan dasar bagi industrinya, apakah bantuan pada Indonesia bisa mendukung pencapaian kepentingan nasionalnya ?

. Analisa seperti di atas sangat populer dalam studi ini. Hampir semua ilmuwan maupun praktisi hubungan internasional sepakat bahwa, alasan pembenar utama bagi tindakan suatu negara terhadap negara lain adalah kepentingan nasional. Tetapi kalau sampai pada masalah konseptualisasi dan definisi, para ilmuwan dan praktisi itu berbeda pendapat: Apakah definisi "kepentingan nasional" yang baku dan diterima secara luas? Secara spesifik, apakah

yang menjadi kepentingan nasional suatu negara dan rakyatnya pada suatu waktu dalam hal suatu isu? Siapa yang menentukan urutan prioritas tindakan yang akan dilakukan negara, serta kapan dan bagaimana urutan prioritas itu harus diterapkan? Bagaimana dan siapa yang menentukan bahwa si A adalah lawan dan si B adalah kawan? Apa peranan pemerintah ketika terjadi perselisihan pendapat yang serius di dalam negeri tentang tujuan nasional? Jawaban para ilmuwan dan praktisi terhadap pertanyaan-pertanyaan itu sangat berbeda.

### *Pemikiran Morgenthau*

Cara berpikir seperti dalam contoh di atas dikembangkan terutama oleh Harts J. Morgenthau. Bersama-sama dengan konsep *power*, kepentingan nasional (*national interest*) merupakan pilar utama bagi teorinya tentang politik luar negeri dan politik internasional yang realis. Pendekatan Morgenthau ini begitu terkenal sehingga telah menjadi suatu paradigma dominan dalam studi politik internasional sesudah Perang Dunia II. Pendekatan *power* dan *national interest* serta asumsi-asumsinya yang *statecentric* telah mendominasi literatur dan penelitian tentang politik internasional di mana-mana, baik yang bersifat "tradisional" maupun yang "behavioral". Karena itu, layak kalau pembahasan tentang kepentingan nasional ini dimulai dengan diskusi tentang pemikiran ilmuwan ini.

Pemikiran Morgenthau didasarkan pada premis bahwa strategi diplomasi harus didasarkan pada kepentingan nasional, bukan pada alasan-alasan moral, legal dan ideologi yang dianggapnya utopis dan bahkan berbahaya. Ia menyatakan kepentingan nasional setiap negara adalah mengejar kekuasaan, yaitu apa saja yang bisa membentuk dan mempertahankan pengendalian satu negara atas negara lain. Hubungan kekuasaan atau pengendalian ini bisa diciptakan melalui teknik-teknik paksaan maupun kerja sama. Demikianlah, Morgenthau membangun konsep abstrak dan yang artinya tidak mudah didefinisikan, yaitu kekuasaan (*power*) dan kepentingan (*interest*), yang dianggapnya sebagai sarana dan sekaligus tujuan dari tindakan politik internasional. Para pengritiknya, terutama ilmuwan dari aliran saintifik, menuntut definisi operasional yang jelas tentang konsep-konsep dasar itu. Tetapi Morgenthau tetap bertahan pada pendapatnya bahwa konsep-konsep abstrak seperti kekuasaan dan kepentingan itu tidak dapat dan tidak boleh dikuantifikasikan. Morgenthau percaya bahwa tindakan politik bukanlah fenomena yang

terbatas, tepat dan bisa diobservasi dengan jelas. Karena itu, kalau konsep-konsep politik harus mencerminkan setepat-tepatnya kenyataan politik yang memang kabur, maka konsep-konsep itu jangan diberi definisi yang terlalu pasti. Menurut Morgenthau, "Konsep kepentingan nasional itu dalam dua hal mirip dengan 'konsep umum' dalam Konstitusi (Amerika), seperti kesejahteraan umum dan hak perlindungan hukum. Konsep itu memuat arti minimum yang inheren di dalam konsep itu sendiri, tetapi di luar pengertian minimum itu konsep tersebut bisa diartikan dengan berbagai macam hal yang secara logis berpadanan dengannya. Isi konsep itu ditentukan oleh tradisi politik dan konteks kultural keseluruhan di dalam mana suatu negara merumus-kan politik luar negerinya".

Arti minimum yang inheren di dalam konsep kepentingan nasional adalah kelangsungan hidup (*survival*). Tetapi, kelangsungan hidup siapa? Dalam pandangan Morgenthau, kemampuan minimum negara-bangsa adalah melindungi identitas fisik, politik dan kulturalnya dari gangguan negara-bangsa lain. Diterjemahkan dalam pengertian yang lebih spesifik, negara-bangsa harus bisa mempertahankan integritas teritorialnya (yaitu identitas fisiknya); mempertahankan rezim ekonomi-politiknya (yaitu identitas politiknya), yang mungkin saja demokratis, otoriter, sosialis, atau komunis, dan sebagainya; serta memelihara norma-norma etnis, religius, linguistik, dan sejarahnya (yaitu, identitas kulturalnya).

Menurut Morgenthau, dari tujuan-tujuan umum ini para pemimpin suatu negara bisa menurunkan kebijaksanaan-kebijaksanaan spesifik terhadap negara lain, baik yang bersifat kerja sama maupun konflik. Misalnya, perlombaan persenjataan, perimbangan kekuatan, pemberian bantuan asing, pembentukan aliansi, atau perang ekonomi dan propaganda.

Sejak lama, para pengkritik menunjukkan bahwa konsep kepentingan nasional itu sulit dipahami. Mereka mengajukan masalah-masalah sebagai berikut: *Pertama*, bagaimana membedakan kepentingan nasional kepentingan kelompok, kelas, elit yang berkuasa, atau kepentingan asing yang diperjuangkan oleh kelompok dalam negeri? Dengan kata lain, pertanyaan itu bisa dirumuskan sebagai berikut: bagaimana, oleh siapa, dan atas dasar apa kepentingan nasional Indonesia, Malaysia, Jepang, Amerika Serikat dan Uni Soviet ditentukan? Jawaban Morgenthau terhadap pertanyaan ini sederhana tetapi tidak langsung. Menurut ilmuwan ini, kepentingan nasional adalah hasil kompromi dari kepentingan-kepentingan politik yang saling bertentangan; ini bukan suatu *ideal* yang dicapai secara

abstrak dan saintifik, tetapi merupakan hasil dari persaingan politik *internal* yang berlangsung terus-menerus. Pemerintahlah, melalui berbagai lembaganya, yang pada akhirnya paling bertanggung jawab dalam mendefinisikan dan menerapkan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diarahkan untuk mencapai kepentingan nasional.

*Kedua*, seberapa luas ruang lingkup dan seberapa jauh intensitas kepentingan nasional suatu negara? Jawaban Morgenthau adalah bahwa kepentingan nasional suatu negara harus sesuai dengan kemampuannya. Misalnya, adalah salah bila negara seperti Perancis atau Inggris pada dasawarsa 1980-an ingin memperoleh status adikuasa (*superpower*), yaitu berusaha menerapkan pengaruh untuk menyelesaikan pertikaian di seluruh dunia. Selanjutnya, Morgenthau akan berargumen bahwa universalisme nasionalis (yaitu keinginan untuk mengubah seluruh dunia seolah-olah menjadi negara tunggal) adalah jauh di luar jangkauan kemampuan negara-bangsa, walaupun negara itu adalah Amerika Serikat atau Uni Soviet.

*Ketiga*, bagaimana seharusnya kepentingan nasional suatu negara dihubungkan dengan kepentingan negara-negara lain? Menurut Morgenthau, diplomat yang baik adalah diplomat yang rasional, dan diplomat yang rasional adalah diplomat yang *prudent*. *Prudence* adalah kemampuan menilai kebutuhan dan keinginan sendiri sambil dengan seksama menyeimbangkannya dengan kebutuhan dan keinginan orang lain: "Kepentingan nasional suatu bangsa yang tidak hanya sadar akan kepentingannya sendiri, tetapi juga kepentingan bangsa lain, harus didefinisikan dalam pengertian yang cocok dengan bangsa-bangsa lain itu. Dalam suatu dunia yang multinasional, ini adalah persyaratan moralitas politik; dalam abad di mana perang bersifat total ini juga persyaratan bagi kelangsungan hidup". Hal ini sesuai dengan asumsi Morgenthau bahwa sistem internasional bukanlah sistem yang penuh keselarasan tetapi juga bukan sistem yang ditakdirkan untuk selalu menimbulkan perang. Menurut asumsi Morgenthau, di dunia ini selalu ada konflik dan ancaman terjadinya perang, ada yang gawat dan ada yang tidak terlalu serius, dan itu semua bisa dikurangi dengan cara sedikit demi sedikit menyesuaikan kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan melalui tindakan diplomatik.

Masalah terakhir, bagaimana seharusnya kepentingan nasional dikaitkan dengan keharusan jaminan keamanan kolektif (*global*) atau jaminan keamanan selektif (*regional*)? Morgenthau menentang "tindakan negara yang didasarkan pada prinsip-

prinsip abstrak dan universal selain prinsip kepentingan nasional. Kalau keamanan masing-masing negara di dunia harus dijamin oleh semua negara di dunia (suatu persyaratan teori jaminan keamanan kolektif), maka konflik tidak akan bisa dilokalisasi dan setiap pertikaian akan dengan cepat meningkat, dan ini sangat berbahaya pada zaman nuklir ini. Karena itu, Morgenthau sangat skeptis terhadap para pemimpin yang mendasarkan kebijaksanaan pada jaminan keamanan kolektif dan bukan pada kepentingan nasional. Misalnya, ia dengan tegas menentang intervensi Amerika di mana pun di dunia yang didasarkan pada prinsip-prinsip jaminan keamanan kolektif atau untuk mempertahankan demokrasi. Begitu juga ia sangat kritis terhadap intervensi Soviet yang mengatasnamakan komunisme dunia dan solidaritas sosialis.

Tentang kaitan antara "kepentingan nasional" dengan "kepentingan regional", sekali lagi Morgenthau menyatakan bahwa kepentingan nasional mendahului kepentingan regional. Bagi teoritis ini aliansi yang bermanfaat harus dilandasi oleh keuntungan keamanan timbal-balik negara-negara yang ikut serta, bukan oleh ikatan-ikatan ideologis atau moral. Suatu aliansi regional tidak betul-betul memenuhi kepentingan negara yang ikut (seperti yang didefinisikan oleh pemerintahnya), tidak mungkin bertahan atau tidak akan efektif dalam jangka panjang.

Terhadap aliran pemikiran realis seperti dicontohkan Morgenthau ini, masih harus diajukan satu pertanyaan pokok: Berhubung adanya pergulatan antara motivasi realis dan motivasi idealis dalam batin manusia, bagaimana orang mengejar kepentingan nasional secara *prudent*? Jawaban kaum realis adalah bahwa keputusan tentang kepentingan nasional harus selalu dibuat berdasar keuntungan nasional yang kongkrit dan bisa ditunjukkan (dalam batas-batas *prudence*) dan bukan berdasar kriteria yang abstrak dan impersonal, seperti moralitas, hukum dan ideologi. Contoh tentang seorang negarawan yang bertindak atas dasar keuntungan nasional kongkrit dan bukan asas moralitas adalah Presiden Lincoln. Pada tahun 1862, ia menulis:

“Kalau ada mereka yang tidak mau menyelamatkan Uni (negara AS) kecuali perbudakan tetap dipertahankan, saya tidak setuju dengan mereka. Kalau ada mereka yang tidak mau menyelamatkan Uni kecuali pada saat yang sama boleh menghancurkan perbudakan, saya tidak setuju dengan mereka. Tujuan paling tinggi saya dalam perjuangan ini adalah menyelamatkan Uni dan bukan untuk mempertahankan ataupun menghancurkan perbudakan. Kalau saya bisa menyelamatkan Uni tanpa membebaskan *satu* budak pun, saya akan lakukan itu, dan kalau saya bisa menyelamatkannya dengan membebaskan *semua* budak, saya akan lakukan itu; dan kalau saya bisa menyelamatkannya dengan membebaskan beberapa dan membiarkan yang lain, saya juga akan lakukan itu. Apa yang saya lakukan terhadap perbudakan, dan kaum ras berwarna itu, saya lakukan karena saya percaya itu akan

membantu menyelamatkan Uni; dan yang tidak saya lakukan, tidak saya lakukan karena saya tidak percaya bahwa itu akan membantu menyelamatkan Uni. Saya akan berbuat *lebih sedikit* kapan saja saya yakin bahwa yang saya lakukan mengganggu tujuan pokok, dan saya akan berbuat *lebih banyak* kapan saja saya yakin bahwa berbuat lebih banyak akan membantu pencapaian tujuan itu. Saya akan berusaha memperbaiki kesalahan kalau ditunjukkan bahwa itu salah; dan saya akan anut pandangan baru begitu ditunjukkan bahwa itu pandangan benar. Di sini saya telah menyatakan tujuan saya menurut pandangan saya tentang tugas *resmi*; dan saya tidak bermaksud mengubah keinginan *pribadi* yang sering saya ungkapkan bahwa semua orang di mana pun bisa bebas.”

Kalimat yang tajam dan kontroversial ini memuat esensi perdebatan antara idealisme dan realisme. Ideal pribadi Lincoln jelas menentang perbudakan dan mendukung kebebasan untuk semua orang di mana pun. Tetapi tugas resmi dia adalah mempertahankan Uni. Ketika ideal pribadinya bertentangan dengan tujuan resminya, ia merasa bahwa ideal itu harus mengalah pada tugas resmi, yaitu mempertahankan keutuhan Uni.

Dalam hubungan internasional tingkat global, Morgenthau menentang kebijaksanaan yang emosional, dan memilih mencari jalan yang aman. Ia menentang konfrontasi nuklir yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang tidak jelas seperti "membebaskan Polandia dari komunis Soviet" atau "menyelamatkan Chili dari imperialis Amerika". Morgenthau secara konsisten lebih memilih kebijaksanaan pengepungan dan koeksistensi secara damai daripada konfrontasi negara-negara adidaya, yang bisa meningkatkan kemungkinan timbulnya perang nuklir yang menghancurkan semuanya. Dalam mengambil posisi seperti itu, orang bisa menunjukkan kelemahan moral, misalnya, tidak peduli dengan nasib orang lain. Tetapi, sayangnya, dalam suatu dunia yang pluralistik, amoralitas bisa menjadi jaminan kelangsungan hidup, dan *prudence* bisa diletakkan di puncak piramid moralitas politik. Ketika seseorang memukul kita, perilaku berdasar moral mengajarkan agar kita memberikan pipi sebelah lagi untuk dipukul. Perilaku berdasar hukum mengajarkan agar kita mengadukan ke yang berwajib agar si pemukul dihukum setimpal. Tetapi moralitas politik mengajarkan kita untuk memperhitungkan besar tubuh si pemukul dan, memberi tanggapan secara *prudent*.

Apa yang harus dilakukan oleh para pemimpin kalau prinsip-prinsip mereka sendiri bertentangan dengan kepentingan publik? Sebagai individu, manusia bebas untuk memberikan hidupnya demi mempertahankan prinsip. Tetapi sebagai pemimpin, yang tugasnya adalah bertindak demi kepentingan kolektif, mereka tidak bebas membuat keputusan yang bisa membahayakan negara dan rakyat, walaupun keputusan itu dibuat

demikian mempertahankan idealnya sendiri. Kaum realis percaya bahwa moralitas kolektif yang paling tinggi adalah *prudence*, yang disamakan dengan kebutuhan untuk mempertahankan kolektivitas. Misalnya, Morgenthau menyatakan bahwa "tidak bisa ada moralitas politik tanpa *prudence*, yaitu, tanpa pertimbangan tentang konsekuensi dari tindakan yang tampaknya bersifat moral". Menurut realis seorang pemimpin nasional suatu kali mungkin harus berbohong, menipu, mencuri, dan berurusan dengan setan, kalau perlu, demi menjamin *kelangsungan hidup* negerinya.

Morgenthau berkesimpulan bahwa perdebatan tentang kaum idealis dan realis itu bukanlah perdebatan tentang moralitas melawan sinisme, melainkan perdebatan tentang konsepsi yang berbeda tentang moralitas kolektif.

#### *Kritik dari Aliran Saintifik*

Gagasan Morgenthau di atas umumnya ditanggapi dengan kritis oleh para pendukung pendekatan saintifik. Berikut ini kita mengulas argumen James N. Rosenau. Ilmuwan ini mendapati bahwa istilah kepentingan nasional dipakai untuk dua kegunaan: *pertama*, sebagai *istilah analitis* untuk "menggambarkan, menjelaskan atau mengevaluasi politik luar negeri"; dan *kedua*, sebagai *dorongan tindakan politik*, yaitu sebagai "sarana untuk membenarkan, mengancam atau mengusulkan kebijaksanaan". Bagi praktisi, hal ini memang berguna, karena dengan demikian mereka bisa mendefinisikan tujuan politik luar negeri mereka dalam arti kepentingan nasional, terutama karena konsep itu "sarat nilai". Namun, fakta bahwa konsep ini sarat nilai berarti bahwa ia tidak banyak berguna bagi analis yang ingin menerapkannya sebagai alat analisa bagi penelitian yang menuntut kecermatan dan ketepatan makna. Dalam penelitian seperti ini, keketatan definisi konseptual dan operasional merupakan syarat utama.

Sekalipun demikian, sekali lagi, konsep itu sangat populer dalam pembahasan akademik tentang politik luar negeri. Menurut Rosenau, ada dua kelompok analis yang menggunakan konsep itu. *Kelompok pertama*, yang bisa disebut *obyektivis*, dengan tokoh Morgenthau, berpendapat bahwa kepentingan yang sebenarnya dari suatu bangsa merupakan kenyataan obyektif yang bisa digambarkan, dan bahwa dengan membuat *outline* tentang kenyataan itu analis bisa menggunakan konsep kepentingan nasional sebagai pengukur sesuai atau tidaknya, "benar atau tidak"-nya berbagai politik luar



negeri yang dijalankan. Jadi, tugas analisis adalah men-deskripsikan apa kepentingan esensial suatu bangsa dan mema-kainya untuk menilai politik luar negeri bangsa itu.

*Kelompok kedua*, yang lebih bersifat *subyektivis*, kurang tertarik pada soal evaluasi politik luar negeri. Mereka lebih tertarik menggunakan konsep itu sebagai alat untuk menjelaskan. Mereka berpendapat bahwa dengan menggunakan konsep itu mereka bisa menemukan alasan mengapa para pembuat keputusan politik luar negeri itu memutuskan apa yang telah mereka putuskan. Mereka menyangkal adanya suatu kenyataan obyektif yang bisa dideskrip-sikan dengan mudah dan yang bisa dipakai sebagai ukuran penilaian sesuai atau tidaknya, "lurus atau menyelewengnya" suatu kebijaksanaan luar negeri. Jadi para subyektivis ini menganalisa berbagai cara yang dipakai oleh para pembuat keputusan untuk mendefinisikan kepentingan nasional dan melihat definisi ini, kepentingan nasional, sebagai kunci untuk memahami perilaku politik luar negeri.

Kembali pada pembahasan tentang kelemahan konsep Rosenau menunjukkan bahwa konsep kepentingan nasional bisa menggambarkan atau menjelaskan kenyataan politik nasional. Ia menunjukkan bahwa konsep *nation* sulit didefinisikan. Seperti dalam pertanyaan yang diajukan di atas, kalau disebut dengan "kepentingan nasional", kepentingan siapa yang dimaksud ? Kepentingan kelompok, kelas, elit, ataukah kepentingan pemerintah yang berkuasa pada suatu waktu?

Ia juga menunjukkan kelemahan aliran obyektivis. Yaitu walaupun mungkin memang terdapat kenyataan obyektif (misalnya, suatu situasi di mana politik luar negeri tertentu memang benar-benar membantu pencapaian kepentingan nasional), namun kenyataan itu tidak bisa diketahui. Karena setiap konsepsi tentang kepentingan nasional didasarkan pada nilai-nilai, maka setiap ungkapan tentang kenyataan obyektif cenderung dipengaruhi oleh nilai-nilai analisis yang mengungkapkannya. Walaupun kaum obyektivis menyatakan bahwa ukuran tepat tidaknya suatu kebijaksanaan tidak sarat nilai; ukuran yang dipakai adalah ukuran obyektif kekuatan negara (*state's power*). Morgenthau, misalnya, dengan tegas menyatakan perilaku negara dalam hubungan internasional dituntun oleh pengejaran kepentingan nasional, dan kepentingan nasional itu adalah memperoleh, mempertahankan atau memperbesar kekuatan negara. Dan seperti telah diungkapkan oleh para kritisi, konsep *power* itu sama tidak jelasnya dengan konsep *interest* yang dibicarakan sekarang.

Kelompok subyektivis memang terhindar dari kesalahan meng-anggap bahwa kepentingan nasional memiliki kenyataan obyektif. Namun, kelompok ini juga menghadapi kesulitan dalam meng-identifikasikan sumber dari berbagai konsepsi tentang kepentingan nasional, terutama kalau tidak ada "juru bicara resmi" kepentingan itu. Misalnya, tidak ada informasi yang menunjukkan siapa yang mengusulkan kebijaksanaan politik luar negeri, siapa yang menentanginya. Selain itu juga ada persoalan bagaimana membedakan berbagai definisi kepentingan nasional. Kenyataannya terdapat berbagai definisi yang nilai pentingnya berbeda-beda. Misalnya, kita sering melihat timbulnya perdebatan tentang tujuan suatu kebijaksanaan luar negeri. Ada yang mengartikan persahabatan dengan Amerika Serikat dan perenggangan hubungan dengan Uni Soviet memang perlu demi kepentingan nasional Indonesia; tetapi ada pula yang menolak pengertian itu. Ada yang mengatakan pendudukan Timor Timur di masa lalu sangat penting bagi pencapaian kepentingan nasional Indonesia; tetapi ada pula yang meragukan pendapat itu. Kalau terjadi perbedaan pengertian seperti ini, bagaimana cara mengetahui atau menentukan mana yang bisa jadi pegangan? Bagaimana memilih definisi yang dianggap paling penting? Apa dasar yang dipakai oleh analis untuk menentukan definisi itu? Apakah analis itu tidak dipengaruhi kecenderungan atau nilainya sendiri? Memang mungkin saja analis itu bisa mendudukkan dirinya seolah-olah "pembuat keputusan" itu sendiri dan menimbang-nimbang — dari sudut pandang "pembuat keputusan" itu — definisi kepentingan nasional mana yang paling tepat. Tetapi, sekali lagi, proses ini sangat mudah dipengaruhi oleh nilai yang dianut sang analis sendiri. Kesulitan menganalisa politik luar negeri suatu pemerintahan otoriter dalam hal ini sangat jelas. Sekali lagi, apakah kebijaksanaan luar negeri yang dijalankan pemerintah, otoriter itu memang bertujuan mencapai kepentingan nasional masyarakat yang diperintahnya? Apakah bukan kepentingan elit penguasa itu sendiri? Masalah esensial yang ditemui dalam pembahasan tentang konsep kepentingan nasional ini adalah bahwa, kepentingan itu didefinisikan oleh proses politik. Definisi kepentingan nasional suatu bangsa pada suatu waktu ditentukan oleh siapa yang berkuasa pada waktu itu.?

Karena itu menurut Rosenau konsep kepentingan nasional itu tidak memenuhi janjinya sebagai alat analisa. Konsep itu tidak memperjelas analisa, ia bahkan membingungkan. Tetapi, sekali lagi harus diakui bahwa konsep itu masih dipakai secara

meluas dalasu perdebatan politik. Karena itu para, pengamat politik harus tahu dan memperhatikan apa yang dimaksud dengan konsep itu.

Dalam kaitan ini, kita bisa belajar dari Joseph Frankel yangi juga melakukan survai atas konsepsi itu. Frankel mengklasifikasikan istilah kepentingan nasional ke dalam kategori-kategori yang bisa dipakai untuk menelaah konsep itu dan berbagai penggunaannya. Ia mengklasifikasikan konsep kepentingan nasional dalam tiga kategori, yaitu: 1. aspirasional; 2. operasional; dan 3. eksplanatori dan polemik. Frankel memberi catatan bahwa klasifikasi ini hanya bersifat "tipe ideal". Jadi, walaupun mungkin terjadi tumpang-tindih (*overlapping*), istilah-istilah yang dibahas bawah ini bisa dimasukkan ke dalam salah satu kategori itu.

Pada tingkat *aspirasional*, kepentingan nasional dipakai untuk menunjukkan gambaran tentang kehidupan yang baik, serangkaian tujuan ideal, yang kalau mungkin hendak dicapai oleh negara.. Bila konsepsi tentang kepentingan nasional diajukan pada tingkat aspirasional saja, itu berarti bahwa kebijaksanaan itu tidak sedang dilaksanakan, tetapi menunjukkan garis besar haluan kebijaksanaan tersebut. Kalau ada kesempatan — misalnya karena terjadi peningkatan kemampuan negara atau terjadi perubahan yang menguntungkan dalam lingkungan eksternal yang dihadapi negara (atau kombinasi keduanya) — maka kebijaksanaan yang aspirasional itu bisa menjadi operasional.

Menurut Frankel, ada tujuh sifat konsepsi kepentingan nasional pada tingkat aspirasional: kepentingan nasional itu berjangka panjang; berakar dalam sejarah dan ideologi; merupakan sumbei kritik oleh oposisi terhadap pemerintah tetapi bukan merupakan pusat perhatian pemerintah (misalnya, masalah "politik bebas aktif" di Indonesia); memberikan *sense of purpose* (kesadaran akan tujuan) atau harapan terhadap kebijaksanaan; tidak perlu diartikulasikan dan dikoordinasikan secara penuh dan bisa saling bertentangan; tidak memerlukan studi kelayakan; dan lebih ditentukan oleh kehendak politik daripada oleh kemampuan nyata.

Pada tingkat *operasional*, konsep kepentingan nasional menunjuk pada keseluruhan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang betul-betul dilaksanakan. Menurut Frankel, ada delapan perbedaan an-tara konsepsi operasional tentang kepentingan nasional ini dengan konsepsi yang aspirasional, yaitu: kepentingan nasional yang operasional itu berjangka pendek dan bisa dicapai dalam waktu yang tidak terlalu lama; sering muncul dari

pertimbangan *ke*-harusan atau kepetuan; merupakan perhatian utama pemerintah dan partai yang berkuasa; lebih dipergunakan dalam cara yang deskriptif daripada normatif; karena keharusan penerapannya, kontradiksi tidak mudah ditolerir; diterjemahkan ke dalam kebijaksanaan berdasar perhitungan akan prospek keberhasilannya; lebih ditentukan oleh kemampuan untuk melaksanakan daripada oleh kehendak politik; dan kepentingan itu bisa diatur ke dalam program-program dan minimum, di mana program maksimum itu mewakili kepentingan nasional pada tingkat aspirasional.

Menurut Frankel, faktor yang paling penting dalam politik luar negeri adalah hubungan timbal balik antara dua tingkatan ini. Hubungan antara tingkat aspirasional dan tingkat operasional ini dipengaruhi oleh sifat dari apa yang oleh Frankel disebut *net achievement capability*, yaitu hubungan antara tujuan, kemampuan dan kendala, yang menentukan apa yang betul-betul dicapai oleh negara dalam lingkungan eksternalnya. Namun, dalam dunia nyata, perbedaan antara tingkat aspirasional dan operasional itu tidak bisa dilihat. Ini terutama sekali adalah pembedaan analitis.

Ketidakjelasan ini ditimpali lagi oleh tingkat ketiga dalam penggunaan konsep kepentingan nasional ini, yaitu tingkat eksplanatori dan polemik. Pada tingkat ini, konsep kepentingan nasional dipakai untuk menjelaskan, mengevaluasi, merasionalisasikan dan mengkritik politik luar negeri. Alasan utama penggunaan ini adalah untuk membuktikan kebenaran argumen sendiri dan kesalahan argumen lawan. Konsep itu tidak dipakai sebagai sarana untuk mendeskripsikan dan menganjurkan perilaku, walau-pun nampaknya demikian. Masalah lebih lanjut, menurut Frankel, adalah kesulitan membedakan antara penggunaan istilah itu pada tingkat eksplanatori dan polemik dengan penggunaannya pada tingkat aspirasional atau operasional, seperti misalnya dalam pernyataan-pernyataan pemimpin negara.

Seperti dikatakan oleh ilmuwan Inggris ini, konsep kepentingan nasional itu sangat sulit untuk diterapkan oleh para analisis. Namun ia mengakhiri ulasannya dengan menelaah sesuatu yang mungkin dipakai oleh analisis untuk membedakan antara ketidakteraturan dan saling pertentangan di dalam persepsi tentang kepentingan nasional setiap negara dengan masalah-masalah yang ditemui oleh metode penelitian yang digunakan. Ia mengajukan pendapat bahwa dalam suatu negara suatu persepsi yang jelas tentang kepentingan nasional bisa digambarkan kalau nilai-nilainya stabil; kalau

*net achievement capability*-nya stabil; dan lingkungan internasional secara relatif bisa dipahami dan diatur. Sebaliknya, persepsi tentang kepentingan nasional itu kabur kalau terdapat kontradiksi mengenai sistem nilai; kalau *netachievement capability*-nya terganggu; dan kalau sistem internasionalnya tidak bisa dikelola, terutama kalau suatu negara bisa memahaminya (misalnya dalam periode perubahan teknologi).

Kesimpulan yang bisa ditarik dari ulasan tentang konsep kepentingan nasional ini adalah bahwa konsep itu memiliki kelemahan yang mendasar sebagai alat analisa politik luar negeri. Analisa Frankel jelas menggambarkan berbagai tingkat istilah dalam perdebatan politik dan, kalau ini dirangkai dengan analisa Rosenau, kesimpulannya adalah bahwa bukan hanya analisa kepentingan nasional yang obyektif yang penuh kelemahan, bentuk analisa kepentingan nasional yang subyektif juga mengalami masalah yang sama. Karya Frankel itu memperkuat kritik Rosenau terhadap setiap analisa politik luar negeri dengan pendekatan pembuatan keputusan yang menggunakan konsep kepentingan nasional, karena di situ Frankel menunjukkan bahwa konsep itu digunakan dengan pengertian yang berbeda-beda. Uraian Frankel bahwa konsep itu digunakan tidak hanya dalam satu tingkatan analisa, tetapi melibatkan lebih dari satu tingkatan analisa, menunjukkan bahwa upaya untuk mengetahui konsepsi kepentingan nasional suatu negara yang secara tepat menggambarkan keadaan yang sebenarnya, tampaknya tidak mungkin dilakukan.

Jadi, walaupun selama ini telah dan masih tetap digunakan secara meluas dalam perdebatan politik, konsep kepentingan nasional itu begitu tidak jelas dan begitu luwes sehingga kegunaannya dalam analisa politik sangat diragukan. Kalau kita ikuti pengertian filosof ilmu Karl Popper, suatu konsep yang tidak bisa ditolak berdasar rujukan empiris, tidak banyak gunanya.

## INTEGRASI

### *Beberapa Asumsi*

Masalah integrasi antar negara telah menjadi perhatian para ilmuwan maupun negarawan sejak berabad-abad, dan dua perang dunia pada abad ke-20 ini telah membuat perhatian mereka se-makin besar. Liga Bangsa-Bangsa dan Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) yang dibentuk pada akhir dua perang besar itu, semula di-anggap sebagai langkah pertama menuju dunia yang terintegrasi. Namun kebanyakan ilmuwan sekarang menganggapnya naif.

Akan tetapi, seperti diungkapkan oleh Michael Sullivan, walaupun organisasi seperti PBB diragukan kemampuannya untuk menciptakan suatu komunitas dunia yang satu, dalam masyarakat internasional masih banyak terdapat asumsi-asumsi yang berkaitan dengan cita-cita itu. Asumsi-asumsi inilah yang mendasari studi tentang integrasi regional. *Pertama*, dalam literatur Ilmu Sosial dan Humaniora, baik yang filosofis maupun yang empirik, terdapat satu tema umum bahwa permusuhan antar manusia akan berakhir kalau saja mereka memiliki kesamaan. Menurut argumen ini, perang terjadi karena adanya perbedaan antar

manusia dan konflik kepentingan, ketakutan dan kecemburuan yang muncul akibat perbedaan itu. Kalau saja orang bisa memperoleh kesempatan untuk saling mengenal dan memahami keyakinan, tujuan dan masalah masing-masing, maka rasionalitas dan empati alamiah mereka akan muncul — mengatasi, atau paling tidak mengurangi — permusuhan mereka. Seperti dikatakan oleh Michael Haas melalui integrasi internasional, "jembatan bisa dibuat dan tindakan preventif bisa diambil dalam hubungan antar bangsa dan antar manusia jauh sebelum pecahnya ketegangan, pertikaian, atau perang itu sendiri".

Asumsi *kedua*, yang masih berkaitan tetapi sedikit berbeda adalah bahwa transaksi yang semakin banyak dan pada tingkat tinggi di antara banyak unit akan menimbulkan *cross-pressure*. *Cross-pressure* ini merupakan penghalang terhadap timbulnya konflik karena *pressure* itu menghindarkan kedua pihak yang bersengketa dari kemungkinan saling-bert hadapan secara langsung pada banyak isu. Menghadapkan dua pihak yang bertikai dalam banyak isu, hanya akan meningkatkan pertikaian mereka.

Asumsi *ketiga* adalah bahwa suatu sistem (sub sistem) internasional yang terintegrasi akan menyerupai negara-bangsa sejauh tindak kekerasan bisa dikendalikan oleh suatu kelompok di dalam sistem yang dipilih atau ditunjuk menjadi pengelola. Dengan adanya semacam "pemerintahan" ini, konflik lebih mudah diselesaikan daripada dalam situasi anarki.

*Keempat*, asumsi terakhir yang mendasari studi integrasi sebagai tujuan yang diidam-idamkan adalah pandangan "neo-fungsionalis" yang menyatakan bahwa orang-orang yang bekerja sama dalam bidang isu yang sempit, non-ideologis dan non-sentral adalah sangat mungkin membina pola-pola kerja sama yang lama-kelamaan akan bisa menangani masalah-masalah yang sangat penting.

Dari asumsi-asumsi ini tampaklah adanya berbagai perspektif tentang masalah integrasi, yang berkaitan dengan proses maupun ruang lingkungannya. Tentang proses integrasi terdapat dua pendekatan: institusional dan behaviorial. Pendekatan institusional memandang integrasi terutama sebagai pembentukan suatu badan politik. Pendekatan behaviorial, walaupun menggunakan asumsi-asumsi yang sama, memandang integrasi secara berbeda. Pendukung pendekatan kedua ini memandang dunia moderen sebagai bergerak perlahan tetapi pasti ke arah suatu tipe komunitas dunia, kalau bukan suatu pemerintah dunia yang aktual. Menurut mereka ini, peningkatan komunikasi, transportasi dan pariwisata telah membuat ummat manusia di dunia semakin saling mendekat. Transaksi dan komunikasi yang meningkat akan meningkatkan

pengetahuan tentang — dan pemahaman terhadap — orang lain, pikiran mereka dan masalah mereka. Tetapi dalam pandangan ini, walau-Pun didasarkan pada asumsi yang sama, manusia tidak mesti di-uhat sebagai pelaku yang menghasilkan institusi yang akan menimbulkan dunia yang terintegrasi. Menurut pendekatan kedua ini, ada proses besar-besaran yang terjadi di seluruh dunia — yang tidak bisa dikendalikan oleh siapa pun — yang secara otomatis mendorong pembentukan suatu dunia yang bersatu.

Demikianlah perbedaan perspektif mengenai proses integrasi atau pembentukan komunitas yang lebih besar. Namun ada lagi perbedaan dalam hal ruang lingkup integrasi itu. Beberapa teoritis membahas integrasi sebagai fenomena yang bersifat global atau universal, tetapi beberapa teoritis yang lain memandang integrasi hanya mungkin berhasil di tingkat regional. Menurut kelompok kedua ini, upaya penciptaan komunitas dunia atau pemerintahan dunia adalah naif dan tidak mungkin; integrasi hanya mungkin di tingkat regional. Sekalipun terdapat perbedaan itu, namun semua perspektif di atas menganut hipotesa yang sama, yaitu bahwa perilaku negara-negara yang saling "berintegrasi" terhadap sesama anggota akan lebih bersifat damai. Dengan kata lain, sistem internasional yang terintegrasi pada umumnya lebih damai. Asumsi inilah yang mendasari teoritisasi tentang integrasi yang dilakukan oleh Karl Deutsch, Ernst Haas, Joseph Nye dan lain-lain.

Berikut ini akan dibahas konseptualisasi dan operasionalisasi konsep integrasi yang dilakukan oleh Joseph Nye.

#### *Definisi Konsep Integrasi*

Secara awam, integrasi didefinisikan sebagai "membentuk bagian-bagian menjadi suatu kesatuan". Tetapi definisi ini tidak banyak membantu kita untuk memahami konsep itu. Salah satu definisi yang paling berpengaruh adalah yang diajukan oleh Deutsch. Ilmuwan ini mengartikan konsep "integrasi" dengan konsep *security-community*, yaitu penciptaan "lembaga-lembaga dan praktek-praktek yang cukup kuat dan cukup meluas sehingga bisa menjamin, untuk waktu yang 'lama', harapan di antara penduduknya akan adanya 'perubahan secara damai'". Menurut Deutsch:

"Suatu komunitas politik memang tidak mesti mampu mencegah terjadinya perang di wilayahnya . . . Tetapi, beberapa komunitas politik betul-betul mampu menghapuskan perang dan harapan akan terjadinya perang di dalam wilayahnya itu



... Karena itu, komunitas-keamanan (*security-community*) adalah suatu komunitas politik yang di dalamnya terdapat jaminan bahwa anggota-anggota komunitas itu tidak akan saling berperang, tetapi, akan menyelesaikan pertikaian mereka dengan cara-cara lain" .

Yang juga berpengaruh adalah definisi Ernst Haas tentang integrasi sebagai "proses dengan mana aktor-aktor politik di beberapa wilayah nasional yang berbeda terdorong untuk memindahkan kesetiaan, harapan, dan kegiatan politik mereka ke suatu pusat baru yang lembaga-lembaganya memiliki atau menuntut yurisdiksi atas negara-negara nasional yang ada sebelumnya".

Menurut Joseph Nye, kedua definisi ini cenderung melihat integrasi sebagai terdiri dari tingkat-tingkat yang saling berkaitan dan hirarkis, di mana tingkat pertama, yang dianggap lebih mudah harus dilalui sebelum melangkah ke tingkat berikutnya.

Nye mencoba mendefinisikan konsep integrasi dengan cara yang berbeda, yaitu dengan memecah konsep itu ke dalam beberapa bagian atau dimensi dan menciptakan indikator untuk mengukurnya. Tetapi Nye membiarkan hubungan antar bagian itu tetap terbuka untuk verifikasi empiris. Ia tidak menggambarkan lebih dahulu bagaimana hubungan antar bagian itu, misalnya, bagian mana yang lebih dahulu harus dicapai sebelum yang lain. Konsep integrasi (yang didefinisikan sebagai "pembentukan bagian-bagian menjadi kesatuan") bisa dipilah-pilah menjadi *integrasi ekonomi* (pembentukan suatu ekonomi transnasional), *integrasi sosial* (pembentukan masyarakat transnasional), dan *integrasi politik* (pembentukan sistem politik transnasional). Hal ini pun sebetulnya masih mengandung terlalu banyak fenomena berbeda; sehingga ketiga tipe itu masih harus dibagi ke dalam beberapa sub tipe, yang masing-masing memiliki indikator pengukur atau tipe bukti yang jelas. Dengan menekankan tipe (bukan tingkat) integrasi, dapatlah ditunjukkan bagaimana berbagai penggunaan konsep integrasi saling berkaitan tanpa harus diputuskan secara *apriori* mana yang lebih dahulu dan yang lebih mudah.

## **Mengukur Integrasi**

### *Integrasi Ekonomi (IE)*

Menurut Nye, yang kita pelajari adalah efek politik dari interdependensi ekonomi terhadap hubungan antara negara-negara yang berdaulat. Karena itu yang harus diperhatikan dalam soal integrasi ekonomi ini adalah: *Pertama*, interdependensi perdagangan (IEd), yaitu proporsi ekspor intra-regional terhadap ekspor total di region itu; *kedua*, jasa-jasa bersama (EIj), yaitu jumlah total belanja tahunan pekerjaan administrasi yang dikelola bersama (termasuk administrasi rencana integrasi perdagangan) sebagai persentase GNP.

Namun perlu diperhatikan bahwa IEd selain merupakan indikator autarki bisa juga menjadi indikator interdependensi, dan karena itu bukan indeks yang bagus untuk menunjukkan efek positif integrasi ekonomi terhadap kesejahteraan regional. Selain itu, indikator interdependensi perdagangan dipengaruhi oleh besarnya ukuran ekonomi suatu negara. Ekonomi yang lebih maju dan lebih besar cenderung kurang tergantung pada perdagangan luar negeri.

### *Integrasi Sosial (IS)*

Menurut Nye, integrasi sosial menunjuk pada pertumbuhan komunikasi dan transaksi (seperti perdagangan, surat-menyurat, pariwisata, dan sebagainya) yang melintas batas nasional. Hasilnya, yang berujud jaringan hubungan antar unit-unit non-pemerintah, adalah suatu masyarakat transnasional.

Pendekatan terhadap integrasi regional yang menekankan analisa transaksi ini banyak mendapat kritik. Para pengkritik itu berpendapat bahwa peningkatan transaksi bukanlah indeks bagus tentang integrasi, karena peningkatan itu tidak langsung mengukur pertumbuhan komunitas atau rasa tanggungjawab bersama. Interaksi bisa tinggi, tetapi perasaan sekominuitas tetap rendah. Integrasi politik umumnya menyiratkan adanya suatu hubungan *komunitas* antar penduduk . . . suatu kesadaran dan perasaan seidentitas. Karena tidak ada hubungan langsung antara pertumbuhan komunikasi dan pertumbuhan komunitas, transaksi bisa jadi indikator palsu tentang integrasi *politik*. Sekali pun demikian, sulit dibayangkan adanya komunitas tanpa komunikasi. Karena itu, agar indikator itu masih bisa dipakai, kita harus memisahkan integrasi sosial dari integrasi politik. Data transaksi bisa dipakai sebagai indikator integrasi sosial. Secara operasional setiap transaksi non-pemerintah dengan konotasi komunikasi interpersonal

penting bisa dipakai untuk mengukur integrasi sosial (misalnya, perdagangan, surat menyurat, sambungan telepon, dan sebagainya).

Singkatnya, integrasi sosial melibatkan kontak dan interaksi pribadi, tetapi belum tentu melibatkan kesadaran akan interdependensi atau penerimaan akan tanggung jawab timbal-balik yang muncul akibat transaksi itu. Bahkan, penciptaan suatu masyarakat transnasional bisa menimbulkan ketegangan dan konflik. Karen terdapat berbagai penggunaan istilah "sosial", harus ditegaskan bahwa indikator ini hanya sah (*valid*) untuk penggunaan istilah yang kita definisikan, yaitu bahwa *society* berbeda dengan *polity*. Selanjutnya, kita bisa memilah lagi antara "integrasi sosial massa" (ISM), yang diukur dengan indikator transaksi umum, dan "integrasi sosial elit" (ISE), yang diukur dengan indikator kontak antar kelompok-kelompok khusus atau elit. Di antara tipe-tipe transaksi yang bisa dipakai sebagai indikator integrasi sosial elit adalah persentase mahasiswa yang belajar ke luar negeri tetapi masih dalam *region* dibanding dengan mereka yang belajar di luar *region*. Misalnya, derajat integrasi elit Asia Tenggara bisa diukur dengan adanya program pertukaran mahasiswa intraregional. Untuk integrasi sosial massa bisa dipakai indikator arus pengiriman koran intraregional. Carl Friedrich melakukan studi tentang integrasi sosial (yang disebutnya *grass roots integration*) dengan melihat kontak-kontak antar-universitas di berbagai negara, perkawinan antar bangsa, perjalanan intra regional, dan kontak-kontak di antara kelompok-kelompok bisnis dan buruh yang melintas batas nasional.

#### *Integrasi Politik (IP)*

Dari tiga tipe integrasi, integrasi politik sejauh ini adalah yang paling tidak jelas dan karena itu paling sulit untuk membuat indikatornya dengan memuaskan. Namun, walaupun indikator yang sempurna tidak bisa dikembangkan, setiap upaya membuat konsep itu operasional akan memperjelas upaya untuk mengumpulkan data. Dalam kaitan ini Nye mengajukan konsep "sistem politik transnasional" dengan ciri-ciri: 1. memiliki beberapa struktur institusional walaupun sederhana; 2. terdapat interdependensi dalam perumusan kebijaksanaan; dan 3. terdapat perasaan identitas yang sama dan kewajiban timbal-balik. Ketiga dimensi konsep integrasi ini mirip dengan tiga dari empat tipe integrasi politik yang akan dibahas di bawah ini: integrasi institusional (IP-

1), integrasi kebijaksanaan (IP-2), integrasi sikap (IP-3), dan konsep Deutsch tentang *security-community* (IP-4).

*Integrasi institusional (IP-1).* Kita sering mendengar kritik bahwa di Eropa atau di Amerika Tengah integrasi ekonomi tidak mendorong integrasi politik. Di sini yang dimaksud adalah integrasi institusional. Salah satu perdebatan yang sudah berlangsung lama dalam teori integrasi regional adalah masalah seberapa penting organisasi internasional *per se*. Seberapa kuat seharusnya lembaga-lembaga itu agar berbagai efek integratif bisa terealisasi? Pendukung aliran "federalis" sejak lama berasumsi, bahwa lembaga-lembaga sentral yang kuat (atau IP1 dalam derajat tinggi) diperlukan agar tipe-tipe integrasi yang lain bisa didorong. Pendukung "neo-fungsionalisme" memandang adanya lembaga-lembaga politik yang mampu menerjemahkan ideologi ke dalam hukum sebagai syarat pokok, walaupun tidak setinggi tuntutan, kaum federalis. Sedangkan kaum "fungsionalis" murni, tidak memandang penting peranan lembaga-lembaga sentral yang kuat.

*Integrasi Kebijakan (IP-2).* Tipe lain integrasi politik bisa disebut "integrasi kebijaksanaan". Yang dimaksud di sini bukanlah lembaga atau metode yang dipakai dalam membuat keputusan tetapi yang diperhatikan adalah sejauh mana suatu kelompok negara — ketika membuat kebijaksanaan dalam negeri dan luar gerinya (dengan cara apa pun) — bertindak sebagai suatu kelompok. Misalnya, kadang-kadang dikatakan bahwa konsultasi ( secara institusional lemah) bisa menjadi sarana penting untuk integrasi kebijaksanaan. Untuk menilai tingkat integrasi kebijaksanaan, perlu diketahui hal-hal berikut:

1. ruang lingkup kebijaksanaan bersama itu (berapa bidang kebijaksanaan yang dibuat bersama);
2. kedalaman kebijaksanaan bersama (seberapa suatu bidang ditangani bersama);
3. makna penting kebijaksanaan bersama (seberapa penting bidang-bidang yang ditangani bersama itu).

Untuk menentukan ruang lingkup, kita harus menetapkan yang dimaksud dengan suatu bidang kebijaksanaan. Salah satu caranya adalah dengan membuat daftar fungsi-fungsi pemerintahan yang mungkin dijalankan di sebagian besar negara, seperti yang menyangkut urusan luar negeri, keamanan, pendidikan, kesehatan, dan sebagainya. Indikator ini mungkin mudah diterapkan untuk suatu wilayah yang sama secara lintas-waktu, karena jumlah fungsi yang tidak relevan bisa relatif tetap selama masa pengukuran. Tetapi, akan timbul kesulitan kalau daftar fungsi-fungsi ini diterapkan untuk wilayah yang berbeda. Misalnya, indikator untuk negara-negara Eropa sulit diterapkan untuk negara-negara Asia Tenggara.

Cara lain untuk mengukur ruang-lingkup yang relevan untuk berbagai negara yang berbeda adalah dengan menggunakan daftar departemen-departemen (atau kementerian-kementerian) di negara-negara tertentu sebagai daftar bidang kebijaksanaan yang relevan dan mengukur ruang lingkup sebagai persentase kementerian-kementerian yang secara langsung terlibat dalam proses integrasi. Karena gambaran tentang posisi penting relatif satu kementerian dibanding kementerian lain mudah diperoleh, hal ini juga bisa dipakai sebagai pengukur seberapa penting bidang-bidang kebijaksanaan yang ditangani dalam integrasi itu.

*Integrasi Sikap (IP-3).* Seperti telah disinggung di atas, salah satu hal yang berkaitan dengan konsep integrasi politik, yang dianggap penting, adalah sejauh mana suatu kelompok orang tidak hanya berinteraksi atau sama-sama memiliki lembaga integrasi, tetapi juga sejauh mana mereka mengembangkan perasaan seidentitas dan perasaan kewajiban timbal-balik.

Teoritis yang berkepentingan dengan integrasi regional tidak memiliki kesepakatan tentang peran dan makna penting sikap komunitas. Kaum federalis cenderung berpendapat bahwa kalau suatu upaya integrasi menghadapi persoalan rendahnya tingkat identitas regional, maka perlu diciptakan lembaga-lembaga sentral yang kuat untuk mendorong peningkatan identitas regional itu. Kaum federalis kadang-kadang memakai contoh proses sentralisasi identitas dan loyalitas secara bertahap dari negara-bagian ke pemerintah pusat di Amerika Serikat dan Australia. Kaum neo-fungsionalis lebih menekankan strategi peningkatan interaksi dan berasumsi

bahwa identitas dan loyalitas secara tertahap akan mengikuti kepentingan dalam mengelompok di sekitar (dan mendukung) lembaga-lembaga yang berkaitan dengan institusi kebijaksanaan.

Untuk mengukur perasaan identitas dan komunitas regional bisa dipergunakan teknik-teknik wawancara elit, analisa isi terhadap koran, pernyataan para pemimpin, dan *polling* pendapat umum. Tetapi ada pertanyaan: Apakah integrasi kebijaksanaan bisa berlangsung terus kalau hanya bertumpu pada sikap elit saja? Apakah "koalisi antar elit" cukup kuat sebagai basis integrasi regional? Apakah "nasionalisme regional" atau paling tidak "kesadaran regional" yang melibatkan elit maupun massa tidak perlu dikembangkan? Karena itu perlu dibuat dua indeks tentang integrasi sikap: satu untuk elit dan satu sampel yang mewakili populasi secara keseluruhan. Sayangnya, *polling* pendapat umum yang layak-dipercaya sangat sulit diperoleh di wilayah kurang-berkembang, sehingga tidak memungkinkan studi perbandingan proses integrasi di berbagai wilayah.

#### *Security Community (IP-4)*

Yang terakhir, Karl Deutsch kadang-kadang menggunakan integrasi politik untuk menunjuk pada konsep *security-community*, yaitu: "suasana di mana masing-masing negara mengharapkan hubungan tanpa kekerasan". Konsep ini sulit diukur. Sulit untuk mengetahui apakah suatu negara merencanakan perang melawan negara lain. Apalagi membuat skala *security-community*. Data pendapat umum yang menunjukkan sikap bersahabat di kalangan massa dan elit tidak cukup karena dalam suasana demikian tindakan-tindakan internasional yang bermusuhan bisa saja terjadi atau karena opini bisa berubah dengan cepat, dan para perencana militer harus bertindak sesuai dengan perubahan itu.

Tetapi, walaupun sulit untuk diukur, konsep *security-community* sangat penting. Konsep ini mengarahkan kita untuk menjawab pertanyaan berikut: Apakah penciptaan organisasi ekonomi regional bisa mendorong timbulnya *security-community* di antara negara-negara anggotanya? Cara terbaik untuk melihat *security-community* adalah melalui analisa kasus-kasus secara terinci.

## **TEORI KETERGANTUNGAN ("DEPENDENCIA")**

Sejak akhir 1960-an dan berkaitan dengan upaya kaum "pasca-behavioralis" untuk membuat studi hubungan internasional menjadi relevan dengan persoalan manusia masa kini, dalam literatur berbahasa Inggris tentang ilmu ini muncul teorisasi tentang hubungan yang asimetris, yaitu hubungan ketergantungan. Teori ini sebenarnya sudah berkembang di tempat asalnya, yaitu Amerika Latin, sejak awal 1950-an. Tetapi karena waktu itu hanya terbaca oleh ilmuwan yang berbahasa Spanyol dan belum menjadi bahan diskusi para ilmuwan dari universitas-universitas tempat munculnya hubungan internasional sebagai ilmu dan dengan departemen tersendiri, yaitu Amerika Serikat, maka teori pertama yang dilahirkan oleh ilmuwan Dunia Ketiga ini untuk waktu yang lama tidak banyak diketahui di luar wilayah Amerika Latin.

Pada dasarnya, teori ini hendak menjelaskan persoalan kemunduran negara-negara bekas jajahan di Dunia Ketiga dengan melihatnya dalam konteks global. Sementara teoritis modernisasionis menduga bahwa penyebab kemunduran itu bersifat internal dari kultural (seperti kurangnya "motivasi berprestasi", despotisme, korupsi, dan sebagainya), teoritis *dependencia* hendak menunjukkan bahwa penyebab itu bersifat eksternal dan struktural.

Tetapi teoritis ini juga berbeda dengan teoritis imperialisme; sementara teoritis imperialisme melihat hubungan antara negara kuat dan lemah itu dari perspektif negara penjajah (Eropa dan Amerika Utara), teoritis dependencia memandang persoalannya dari perspektif negara terjajah. Untuk memperjelas pemahaman, berikut akan disampaikan uraian tentang teori dependencia dalam bentuk formal.

Inti dari teori dependencia bisa diringkas sebagai berikut. Penetrasi asing dan ketergantungan eksternal menyebabkan timbulnya distorsi besar-besaran dalam struktur ekonomi "pinggiran" (*periphery*), yang pada gilirannya menimbulkan konflik sosial yang gawat dan akhirnya mendorong timbulnya penindasan negara terhadap rakyat di masyarakat yang tergantung itu.

Hampir semua negara Dunia Ketiga sekarang mengalami penetrasi mendalam oleh dan sangat tergantung pada, negara-negara industri maju (atau negara-negara "pusat") dan terutama ekonomi dunia. Penetrasi itu bisa terjadi melalui berbagai cara, ekonomi, politik dan kultural, dan pada berbagai periode perkembangan suatu negara. Penetrasi ekonomi bisa melalui cara finansial atau teknologi. Dalam tahap perkembangan ekonomi awal, cara paling umum adalah melalui penanaman modal langsung, di mana perusahaan multinasional (PMN) membentuk cabang-cabang yang terlibat dalam pertambangan, pertanian, pabrik mesin, dan perdagangan. Orang asing bisa juga menanam modal dalam perusahaan lokal dan kemudian menggunakan modal awal itu untuk menarik modal dari para investor lokal. Cabang-cabang PMN menggunakan teknologi yang dikembangkan di negara-negara industri. Kalau pun teknologi ini tidak digunakan segera, maka teknologi itu akan datang kemudian sebagai bagian dari suatu *product cycle*. Dalam siklus ini, proses-proses produksi yang sebelumnya dipakai dunia maju dipindahkan ke wilayah periferi, yang memiliki buruh lebih murah, karena di dunia maju sudah ditemukan teknologi baru. Karena itu, cabang-cabang PMN mengimpor barang-barang kapital (komputer, peralatan transportasi, dan mesin-mesin lainnya) dari negara-negara pusat. Pabrik-pabrik lokal yang dibangun PMN menggunakan proses produksi yang dikembangkan di negara pusat dan karena itu menggunakan hak paten, lisensi, hak cipta, dan cap dagang asing. Walaupun industri itu kemudian sebagian besar dimiliki dan dijalankan oleh orang lokal, namun kebutuhan untuk bersaing dengan PMN-PMN tetap mengharuskan mereka untuk mengimpor



teknologi dari luar negeri. Juga, bantuan ekonomi dari negara-negara maju sering mengharuskan penerima bantuan untuk membeli barang dan jasa dari negara donor itu.

Penetrasi politik dan kultural bisa juga berlangsung melalui paket-paket materiil atau simbolis, seperti buku, program televisi, koran, majalah dan film. Atau bisa juga berlangsung melalui orang yang menjadi "pembawa" kultur asing. Misalnya, para pemuda yang pulang dari belajar di negeri pusat bisa membawa unsure-unsur kultur industrial Barat, seperti cara berpikir dan bertindak, ideologi, nilai, pola konsumsi, dan sebagainya. Menurut pengalaman banyak negara pinggiran, kesempatan untuk ditulari kultur Barat itu membuat banyak anggota masyarakat mengalami perubahan nilai. Yang paling jelas adalah munculnya konsumerisme di kalangan elitnya. Hal ini mendorong para pengusaha lokal untuk lebih banyak menghasilkan barang-barang konsumsi mewah yang memerlukan teknologi impor (seperti mobil, kulkas, AC, dan sebagainya) untuk selapisan tipis elit itu kurang memperhatikan produksi barang yang dibutuhkan oleh sebagian besar anggota masyarakat, yang memang memiliki daya beli rendah. Pasar untuk barang konsumen elit itu memang sempit karena golongan elit itu memang jumlahnya jauh lebih sedikit, tetapi mereka punya daya beli tinggi. Karena itulah para industrialis lokal sangat berkepentingan untuk memperbesar pasar "elit" itu dan tidak tertarik untuk memperluas pasar "massa" Akibatnya, kepentingan kelas industrialis dan pedagang mendukung suatu distribusi pendapatan yang timpang, yaitu yang menguntungkan kelas berpunya. Mereka kurang tertarik pada upaya pemerataan pendapatan, yang sebenarnya bisa memperluas pasar "massa" untuk barang-barang kebutuhan pokok (yaitu misalnya, mementingkan bahan makanan pokok, transportasi massal dan dokter PUSKESMAS, bukan *beefsteak*, mobil pribadi atau dokter ahli bedah kosmetik).

Lembaga-lembaga pemerintah, swasta maupun individu mengimpor produk politik dan budaya yang kemudian membentuk cara mereka melakukan pekerjaan dan bagaimana mereka mendefinisikan tugas mereka itu. Produk seperti itu antara lain berupa peralatan militer moderen, program latihan tentara dan polisi, dan komputer. Dengan semua sarana ini, nilai-nilai negara pinggiran mengenai konsumsi dan produksi menjadi sangat ditentukan oleh penetrasi dari negara-negara pusat.

Proses penetrasi yang berlangsung sejak lama sampai sekarang ini telah menimbulkan suatu pola kegiatan ekonomi yang bercirikan membesarnya porsi perdagangan luar negeri

dan berkembang enklave (*enclave*; daerah kantong) ekonomi dalam negara-negara pinggirannya yang terutama memproduksi barang-barang ekspor, sehingga terjadi distorsi perdagangan. Perdagangan luar negeri menjadi semakin penting bagi ekonomi negara-negara pinggirannya, dan perdagangan itu sering menjadi tergantung pada beberapa produk saja, yaitu umumnya produk sektor ekstraktif mineral dan sektor pertanian (termasuk kehutanan). Lama kelamaan memang berbagai "daerah kantong" ekonomi itu mungkin bisa mengurangi ketergantungannya pada ekspor beberapa barang dasar dan pada satu atau beberapa negara industri, namun negara-negara pinggirannya itu hanya bisa melakukan diversifikasi rekanan dagang dengan sangat lambat. Akibatnya, walaupun sudah lama merdeka, kegiatan dagang negara-negara pinggirannya bekas tanah jajahan itu terutama masih dengan negara-negara pusat bekas penjajahnya. Juga, walaupun jelas ada pasar dunia, namun dalam pasar itu terdapat beberapa pembagian sehingga (karena pengalaman hubungan sebelumnya, kebiasaan, kebutuhan khusus atau karena perjanjian khusus) tidak semua rekanan dagang dilayani secara sama. Negara-negara persemakmuran, misalnya, memperoleh keistimewaan dalam berdagang dengan Inggris.

Pola-pola penetrasi, ketergantungan dan perdagangan itu sangat mempengaruhi berbagai kondisi ekonomi dalam negeri negara-negara pinggirannya. Pola-pola itu menunjang, dan ditunjang oleh, sejenis pertumbuhan ekonomi yang mengandung distorsi struktur internal yang gawat. *Pertama*, perkembangan ekonomi itu timpang, di mana sektor enklave ekspor berkembang dengan jauh lebih pesat dibanding dengan sektor-sektor lain. *Kedua*, ekonomi itu terpecah belah, yaitu berbagai sektor tidak sating dikaitkan dengan jelas. Misalnya, walaupun sektor industri otomotif mungkin berkembang, sedikit sekali produksinya diarahkan untuk menghasilkan barang-barang modal seperti traktor untuk pengembangan sektor pertanian. Bahkan, pabrik-pabrik itu sering menggunakan bahan dasar yang diambil dari desa untuk memproduksi barang-barang untuk konsumen orang kota. *Ketiga*, dalam ekonomi itu juga berkembang pola ganjaran yang sangat berbeda antara satu sektor dengan sektor lain. Terutama perbedaan upah buruh sangat mencolok untuk mereka yang bekerja di sektor pabrikan atau pertambangan, dengan yang bekerja di sektor pertanian.

Teori dependecia mengajukan argumen bahwa para penanam modal asing hanya tertarik pada sektor-sektor ekonomi yang dinamis di negara pinggirannya itu. Mereka

cenderung mendorong perkembangan sektor-sektor yang dinamis itu dan mengabaikan sektor-sektor lainnya. Mereka menaikkan, dengan drastic pendapatan selapisan tipis buruh yang sangat ahli, yang disebut dengan "aristokrasi perburuhan". Akibatnya, mereka semakin memacu perkembangan yang timpang itu. Penetrasi kapitalis biasanya juga dipandang bisa meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Tetapi pertumbuhan itu tidak akan banyak artinya kalau *enklave* ekspor itu besar, karena melalui keuntungan yang dikirim balik ke negeri tempat markas besar PMN itu sebenarnya kapital hasil pertumbuhan itu dibawa ke luar negeri. Hasil pertumbuhan itu juga sangat berkurang karena pembayaran kembali hutang luar negeri.

Penelaahan pengalaman banyak negara Dunia Ketiga mendukung sebagian besar proposisi-proposisi itu, walaupun tidak semuanya. Akibat penetrasi terhadap perkembangan yang timpang, disintegrasi ekonomi, dan perbedaan tingkat upah adalah kompleks, sering tidak langsung, dan tergantung pada negara yang dipengaruhi. Efek penetrasi itu terhadap ekonomi negara pinggiran tergantung pada variabel ketiga, seperti sejarah kolonial negeri itu, ukuran luasnya, tingkat kekayaannya, dan sumber-sumber daya alam yang dimilikinya. Tetapi efek penetrasi terhadap tingkat pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan lebih mudah dilihat. Dalam jangka-pendek, penanaman modal dan bantuan asing biasanya mendorong pertumbuhan. Tetapi, dalam jangka-panjang pe-ngiriman kembali keuntungan ke negeri asal PMN dan efek dari hutang pemerintah yang besar dapat secara drastis menurunkan tingkat pertumbuhan. Beberapa negara Dunia Ketiga, termasuk Indonesia, terlibat hutang yang cukup besar dan hams banyak menggunakan devisa hanya untuk membayar bunga hutang itu.

Tetapi dalam hal ini, anjuran teoritis dependencia agar negara-negara pinggiran menjalankan strategi "berdiri di atas kaki sendiri" dan meminimalkan kaitan-kaitan dengan ekonomi dunia, sulit diterima. Karena kenyataannya negara-negara pinggiran yang maju, seperti Brazil, Argentina, Korea, dan Taiwan, tidak bisa mengelakkan diri dari ketergantungan pada perdagangan inter-nasional dan pada pinjaman luar negeri.

Terjadinya distorsi ekonomi internal ke "distorsi sektor perdagangan", mencerminkan pandangan teoritis dependencia mutakhir bahwa pengurangan "daerah kantong" ekspor itu adalah masalah yang sulit dan bukan sekedar fenomena jangka-pendek. Enklave ekspor bisa mengubah tekanannya dari produksi bahan dasar ke

produksi *Wtmanufacturing*, dengan memanfaatkan buruh murah. Inilah yang terjadi di banyak negara di Asia, seperti Korea dan Taiwan. Negeri-negeri ini mengalami perkembangan ekonomi industri manufaktur, sehingga sektor industri ini menjadi sangat penting. Tetapi pasar utama mereka tetap saja di luar negeri, jarang yang berhasil memperluas pasar dalam negeri mereka sendiri. Pasar barang konsumsi untuk massa dalam negeri itu hanya bisa diciptakan kalau negeri mereka luas atau memiliki distribusi pendapatan yang cukup merata.

Teoritisi *dependencia* menginterpretasikan fenomena pembangunan yang mengalami distorsi itu secara khas. *Pertama*, mereka membandingkan pola perkembangan ini dengan suatu model ekonomi yang tumbuh lambat tetapi merata, berimbang, terintegrasi dan homogen. (Sebenarnya, banyak dari distorsi ekonomi yang sekarang terjadi di negara-negara pinggiran juga dialami Eropa abad ke-19).

*Kedua*, mereka berpendapat bahwa distorsi dalam perkembangan negara-negara pinggiran itu adalah akibat dari pola ketergantungan dan penetrasi yang digambarkan di atas. Dan memang ada bukti yang menunjukkan korelasi positif antara penetrasi asing dengan distorsi perkembangan negara pinggiran itu.

*Ketiga*, dan yang paling penting bagi pengkaji politik internasional, teoritisi *dependencia* itu mengaitkan penetrasi dan distorsi ekonomi itu dengan distorsi-distorsi lain dalam sistem sosial dari politik negara pinggiran. Mereka menunjukkan bahwa akibat dari penetrasi asing itu pertumbuhan ekonomi negara pinggiran tidak bisa mendorong pertumbuhan demokrasi liberal, tetapi malah merangsang timbulnya kediktatoran.

Para teoritisi ini memandang birokrasi negara yang mengendalikan pemerintahan dan perusahaan negara yang menguasai berbagai sektor usaha sebagai aktor yang sangat aktif mengkonsolidasikan kekuasaan. Menurut pandangan ini, birokrasi negara membentuk aliansi segitiga dengan penanam modal asing (PMN) maupun dengan pengusaha dalam negeri. Dan untuk melindungi aliansi itu para birokrat banyak menerapkan represi politik. Para teoritisi itu juga menunjukkan bahwa konsekuensi dari kehidupan ekonomi dan politik seperti itu di negara pinggiran dan dari kaitan negara pinggiran dengan ekonomi dan sistem politik dunia adalah

disahkannya kekerasan baik penggunaan kekerasan (daya paksa) secara langsung maupun meluasnya "kekerasan struktural", yaitu ketimpangan dan kemiskinan.

Bagaimana konflik politik dan repressi itu terjadi? Menurut teoritisi *dependencia*, penetrasi asing dalam bentuk investasi yang padat-modal mengurangi kebutuhan akan tenaga buruh dalam jumlah besar. Karena penekanan pada penggunaan tenaga kerja ahli yang jumlahnya sedikit, walaupun terjadi perluasan sektor industri, jumlah buruh yang terserap dalam sektor itu tidak lebih banyak dari sebelum perluasan itu. Banyak buruh yang tetap menganggur, setengah menganggur atau bekerja penuh pada pekerjaan yang tidak membutuhkan keahlian dengan upah yang tidak cukup untuk hidup. Semakin besar jumlah tenaga kerja yang menganggur, semakin besar desakan untuk merendahkan tingkat upah buruh, karena buruh yang menuntut terlalu banyak akan mudah diganti. Dalam banyak kasus, perusahaan multi nasional (PMN) memang membayar upah yang relatif tinggi, tetapi cadangan tenaga kerja yang ada begitu besarnya sehingga tingkat upah di sektor-sektor lain tidak terpengaruh. Bahkan, gaji besar di PMN itu semakin meningkatkan ketimpangan pendapatan di kalangan kelas buruh.

Ketimpangan di dalam kelas buruh ini, begitu juga ketimpangan-ketimpangan di sektor-sektor ekonomi lainnya (yaitu antara desa dan kota, antara pengusaha atau profesional dan penganggur, antara pemilik tanah luas dengan petani tanpa-tanah), mendorong peningkatan intervensi pemerintah dalam ekonomi. Kalau pemerintah itu secara langsung didominasi oleh para penanam modal asing maupun dalam negeri, pemerintah itu akan memprioritaskan kebijaksanaan yang mendukung kepentingan mereka, yaitu stabilisasi biaya dengan menekan upah buruh dan meningkatkan keuntungan. Kalau birokrasi pemerintahan itu mencerminkan kepentingan negara dan mencoba memperluas kegiatan perusahaan negara, birokrasi itu juga akan berkepentingan untuk menekan agar upah buruh tetap rendah demi menstabilkan atau meminimalkan biaya bagi kegiatan perusahaan negara. Jadi, apakah negara didominasi oleh kapitalis atau mengejar kepentingannya sendiri dalam memperluas peranan ekonomi sektor publik, tindakan negara itu cenderung mempergawat ketimpangan dalam masyarakat (yaitu distorsi sosial-politik).

Teoritisi itu juga menunjukkan bahwa ketimpangan dalam distribusi pendapatan nasional itu cenderung mendotong timbulnya konflik, karena betapa kelompok atau kelas memandang kelompok atau kelas lain memperoleh bagian yang semakin besar

sedangkan mereka sendiri memperoleh sedikit atau bahkan merosot. Dalam masyarakat yang sangat inegaliter, setiap perubahan (baik positif maupun negatif) dalam pendapatan nasional keseluruhan akan merangsang konflik sengit tentang bagaimana kue yang membesar (atau mengecil) itu harus dibagi. Konflik seperti ini menjadi semakin gawat pada masa ekonomi mengalami kemerosotan. Demikianlah teoritis *dependencia* menjelaskan timbulnya kemiskinan, ketimpangan, konflik dan represi politik di negara-negara Dunia Ketiga dengan mengaitkannya dengan variabel eksternal, yaitu penetrasi asing.

### BAB III

## MODEL PERILAKU POLITIK REALIS

#### *Model Realisme Politik*

Pernyataan paling eksplisit tentang realisme politik terdapat dalam karya-karya Hans J. Morgenthau. Ia memulai dengan argumen bahwa cara paling tepat untuk memahami politik adalah dengan memperhatikan hukum-hukum obyektif yang berakar pada hakekat manusia. Sifat hakiki manusia adalah mencari kekuasaan: manusia "terlahir untuk mengejar kekuasaan". Dorongan untuk memperoleh kekuasaan ini, yang menurut Morgenthau adalah dorongan yang paling dominan, menentukan hubungan politik manusia satu sama lain.

Seperti diuraikan dalam bab sebelumnya (tentang *Political Power*), Morgenthau memandang kekuasaan politik sebagai hubungan psikologis antar manusia. Mereka yang menerapkan kekuasaan memperoleh kemampuan mengendalikan tindakan-tindakan tertentu orang lain melalui pengaruh atas pikiran manusia. Dorongan kekuasaan ini meluas secara kualitatif maupun kuantitatif ke tingkat negara-bangsa. Sementara negara secara ideologis dan fisik lebih kuat dan lebih berkuasa daripada warganya, ia juga tidak menghadapi kendala yang efektif "dari atas". Negara adalah pemilik kekuasaan efektif tertinggi. Dorongan kekuasaan individual digantikan oleh negara. Pada tingkat negara ini perilaku kompetitif dan agresif bisa di-terima dan disahkan. Terakhir, menurut kaum realis, sistem inter-nasional bersifat desentralisasi politik. Menurut Kenneth Waltz, salah seorang penganut realisme, perang terjadi karena tidak ada yang bisa menghalanginya.

Penganut realisme politik memberi nasehat pada negarawan yang ingin menghindarkan kehancuran di dunia agar mendasarkan tindakannya pada pertimbangan *prudence* (bijaksana, dengan perhitungan matang dan wajar) dan selalu mengimbangi kekuatan dengan kekuatan. Bagi Morgenthau, berpolitik adalah bertindak dengan pertimbangan kekuasaan atau kekuatan.

Menurut Morgenthau, model realis ini memberikan tatanan berpikir untuk memahami kehidupan politik. Dengan model itu negarawan bisa dituntun melakukan tindakan rasional. Untuk negarawan mana saja, teori itu memiliki validitas prediktif maupun deskriptif. Dalam kata-kata Morgenthau:

"Kita berasumsi bahwa negarawan berpikir dan bertindak berdasar kepentingan yang berjud kekuasaan dan ini didukung oleh bukti sejarah. Asumsi itu memungkinkan kita untuk seolah-olah menelusuri kembali dan memperkirakan kemungkinan langkah-langkah yang diambil oleh seorang negarawan dalam arena politik, di masa lalu, sekarang atau masa depan . . . Dengan berpikir dalam pengertian kepentingan, yang diartikan sebagai kekuasaan, kita berpikir sebagaimana negarawan itu berpikir, dan sebagai pengamat yang tak terlibat kita bisa memahami pemikiran dan tindakannya dengan lebih baik daripada si pelaku politik itu sendiri".

Dari penggambaran seperti di atas model realis mengajukan empat proposisi berikut:

1. Negarawan bertindak rasional untuk mengejar kepentingan nasional, yaitu kekuasaan.
2. Negarawan berasumsi bahwa semua negarawan lain ber-perilaku sama, yaitu mengejar kepentingan nasional masing-masing.
3. Negarawan berusaha mempengaruhi perilaku negara lain demi keharusan memelihara, memamerkan dan memperbesar kekuatan negaranya.
4. Konflik pasti muncul akibat upaya peningkatan posisi kekuatan masing-masing negara.

Asumsi-asumsi ini memberikan gambaran tentang negarawan yang secara aktif saling bersaing, saling menilai kekuatan, saling pengaruh-mempengaruhi dan saling menekan dalam suatu "dunia yang hanya mengenal bahasa kekuatan". Upaya mempengaruhi negara lain didasarkan pada kekuatan yang bisa diraih oleh negara itu. Sebaliknya, keputusan untuk mengalah pada upaya mempengaruhi yang dilakukan oleh lawan atau menentangnya tergantung pada kalkulasi mengenai kerugian dalam arti kekuasaan akibat mengalah pada pengaruh lawan dibanding dengan kerugian atau risiko akibat menentangnya. Sampai di sini kita memasuki bidang kaum realis lain, yaitu "strategi konflik" yang memandang perilaku konflik sebagai bentuk khusus perilaku tawar-menawar (*bargaining*).



## **Rasionalitas dan Strategi**

Teoritisi strategi memandang konflik sebagai salah satu wujud perilaku *bargaining*. Salah satu karya penting dalam bidang ini adalah *Strategy of Conflict* oleh Thomas Schelling. Teoritisi ini memandang konflik antar bangsa sebagai permainan (*game*) strategi, di mana arah tindakan yang paling baik bagi setiap pemain tergantung pada perkiraannya tentang apa yang (akan) dilakukan oleh lawannya. Dengan berasumsi bahwa negara-negara yang terlibat itu bertindak rasional, artinya perilaku mereka merupakan hasil perhitungan seksama tentang untung-rugi menurut sistem nilai yang dianut, maka kita bisa mengembangkan teori tentang perilaku konflik yang bernalar dan bukan untung-untungan, seperti halnya perilaku orang yang berusaha memenangkan suatu permainan (*game*), seperti catur, poker, sepakbola, dan sebagainya.

Kunci bagi keberhasilan upaya "memenangkan permainan" itu terletak bukan hanya dalam menerapkan sejumlah kekuatan yang tepat untuk memaksa lawan mengalah, tetapi juga dalam menjaga kredibilitas paksaan itu. Kalau setiap pemain yang berlawanan itu mendasarkan pilihan tindakannya pada perkiraannya tentang apa yang akan dilakukan lawan, pemain yang berusaha menaklukkan lawan dengan menggunakan pengaruhnya harus meyakinkan lawan bahwa ia akan betul-betul melaksanakan ancaman atau janji yang dinyatakannya. Kredibilitas ancaman atau janji ini sangat me-*n*entukan hasil permainan itu.

Walaupun model itu tidak berasumsi bahwa yang paling berhasil adalah paksaan negatif, namun karya teoritisi strategi konflik menekankan penggunaan ancaman kekerasan dan hukuman terhadap lawan agar tunduk. Dalam bentuknya yang paling brutal, yang oleh Schelling disebut *diplomacy of violence*, kekerasan digunakan untuk memaksa lawan tunduk. Sekalipun begitu, tujuan strategi konflik ini adalah membuat lawan tunduk tanpa penggunaan kekerasan. Hal ini mengingatkan kita pada paradoks kaum realis tradisional, yaitu bahwa demi mencapai perdamaian kita harus siap perang. Dalam versi teoritisi strategi konflik, demi menghindari perang negara harus mampu mengancam untuk melakukan perang terhadap lawan. Atau, demi mengakhiri perang, negara harus melakukan peningkatan intensitas peperangan menekan lawan.

Menarik kesimpulan dari uraian tentang strategi konflik ini, kita membuat proposisi berikut:

1. Keberhasilan suatu negara mempengaruhi lawannya dalam suatu konflik *dyadic* atau satu-lawan-satu tergantung pada:
  - (a) biaya atau kerugian relatif yang ditanggung lawan, dalam arti kekuasaan, akibat kalah;
  - (b) tipe dan intensitas paksaan yang diterapkan, dan
  - (c) kredibilitas si pemaksa dalam hal kesungguhan melaksanakan ancaman yang dinyatakannya.
2. Penerapan pengaruh antar negara yang berhasil adalah yang mampu membuat lawan kalah tanpa perang.

Dengan menggabungkan dua asumsi terakhir ini dengan empat asumsi realis di atas, bisa diperoleh gambaran yang sangat memudahkan pemahaman tentang konflik dalam hubungan internasional.

### *Penilaian*

Apakah keenam proposisi teoritis realis di atas bisa menggambarkan fenomena hubungan internasional secara utuh? Apakah dalam konflik yang serius negarawan bertindak rasional mengejar kepentingan nasional dalam arti kekuasaan? Kalau melihat perang Irak-Iran (1980-1989), bisa saja tidak. Dalam konflik seperti itu negarawan bisa saja menghadapi tekanan psikologis dan sosial yang sangat kuat yang menginginkan menanggapi ancaman lawan dengan penentangan dan ancaman balasan. Situasi seperti ini jelas mendorong peningkatan perang.

Kita juga bisa melihat kemungkinan bahwa apabila kedua pihak yang terlibat konflik berkeras menerapkan *diplomacy of violence*, permainan itu menjadi tanpa batas. Semakin tinggi pemain berani mempertaruhkan sumberdaya dan reputasinya untuk memenangkan permainan itu, kemungkinan biaya atau kerugian akibat kekalahan semakin besar. Dalam hal ini, tujuan memenangkan konflik itu cenderung mengabaikan tujuan-tujuan lain. Hasilnya bukan hanya *stalemate* (atau remis dalam permainan catur), tetapi bahkan eskalasi atau peningkatan konflik. Ini terjadi karena setiap pemain

bersikeras menunjukkan kredibilitasnya, yaitu bahwa masing-masing bertekad memenangkan konflik itu dengan risiko apa pun.

Kesulitan dengan model realisme politik ini timbul karena sebenarnya kita kurang memperhatikan kenyataan bahwa model itu sering dipakai dalam pengertian yang berbeda-beda, yaitu sekali waktu untuk menggambarkan fenomena, di lain waktu untuk menjelaskan fenomena itu, dan di kali lain lagi sebagai sarana untuk member! preskripsi. Model seringkali hanya bersifat deskriptif ("realisme deskriptif"), yaitu menggambarkan bahwa hubungan antar negara selalu punya potensi konflik. Tetapi, model itu sering dipakai seolah-olah sebagai sarana eksplanasi ("realisme eksplanatori"), yaitu menjelaskan bahwa hubungan internasional selalu didasarkan pada dorongan biologis, yang berujud dorongan mengejar kekuasaan; dan sebagai sarana member! rekomendasi ("realisme preskriptif"), yaitu bahwa negara harus selalu siap untuk melakukan perang atau harus selalu dalam keadaan siap tempur. Sebagai "realisme deskriptif", model itu mungkin bisa menggambarkan fenomena dengan tepat. Tetapi apakah model itu bisa dipertanggungjawabkan sebagai sarana eksplanasi atau preskripsi? Yaitu, bahwa yang mendorong negara-negara untuk melakukan hubungan internasional adalah motivasi biologis, dan bahwa negara harus selalu mempersiapkan diri untuk melakukan perang? Pada umumnya, ilmuwan menjawab pertanyaan ini dengan: "tidak".

## MODEL "STATE-CENTRIC" DAN HUBUNGAN TRANSNASIONAL

### *"State-Centrism"*

Paling tidak sejak abad ke-17 sebagian besar studi dan praktek hubungan internasional mulai dengan asumsi-asumsi bahwa negara atau negara-bangsa adalah unit utama sistem politik global dan bahwa pengetahuan tentang hubungan antar negara sudah cukup untuk memahami dan menjelaskan perilaku dalam sistem itu. Menurut Karl Kaiser, bagi teoritis tradisional, arena untuk tindakan politik terletak di antara negara-negara (*inter nationes*) dan pelaku yang terlibat di arena itu adalah negara (*nations*). Seperti diungkapkan oleh Robert Keohane dan Joseph Nye, secara tradisi para ilmuwan dan praktisi politik internasional memusatkan perhatian pada hubungan antar negara. Negara dipandang sebagai aktor yang memiliki tujuan dan kekuasaan yang otonom. Negara adalah unit dasar dalam politik internasional yang bertindak melalui wakilnya, yaitu para diplomat dan serdadu. Interaksi antara politik luar negeri berbagai negara ini membentuk suatu pola perilaku. Pola perilaku inilah yang dicoba dipahami oleh ilmuwan tradisional dan yang dicoba untuk dikendalikan oleh para praktisi itu.

Menurut Robert Mansbach, implikasi dari asumsi *state-centric* ini antara lain:

1. Politik global didasarkan pada interaksi berbagai negara-bangsa, di mana negara sekaligus menjadi pelaku dan sasaran
2. Setiap negara-bangsa sama berdaulatnya dengan setiap negara-bangsa yang lain.

3. Setiap negara-bangsa diperiakukan seolah-olah sebagai suatu sistem politik yang homogen dengan suatu pemerintah pusat yang di dalam negerinya memiliki monopoli sarana pemaksa.
4. Masing-masing negara-bangsa saling bebas atau independen; bisa dibedakan satu sama lain; dan tidak tunduk pada wewenang lain apa pun di dunia.
5. Negara-bangsa secara eksklusif mengendalikan suatu wilayah yang berbatas jelas dan sejumlah warga; dunia dibagi ke dalam kotak-kotak geografis.
6. Partisipan dalam politik dunia hanya terdiri dari para pelak-sana politik luar negeri pemerintah berbagai negara, yaitu diplomat dan para jenderal. Semua kelompok lain yang berkepentingan dengan politik dunia menyampaikan kepentingannya melalui perantara pemerintah.
7. Negara-bangsa merupakan tempat manusia mengarahkan kesetiaan sekulernya yang tertinggi.

Kelemahan utama dari model ini adalah gambaran bahwa negara sebagai pemilik kedaulatan adalah satu-satunya aktor dalam arena politik global. Jadi, perilaku internasional yang bermakna adalah yang dilakukan oleh atau melalui negara-bangsa.

Seharusnya suatu aktor dalam politik global tidak didefinisikan berdasar kualitas kedaulatan atau karakteristik wilayahnya. Apa-kah sesuatu itu aktor politik global atau bukan, seharusnya didefinisikan berdasarkan atribut behavioral yang disebut otonomi. Otonomi adalah kemampuan para pemimpin suatu unit organisasi untuk melakukan tindakan yang tidak ditentukan oleh aktor lain atau wewenang lain. Pertanyaan kita: Apakah memang negara-bangsa adalah aktor otonom, atau satu-satunya aktor yang oto-nom? Apakah tidak ada aktor-aktor lain yang secara bebas mene-rapkan pengaruh terhadap politik dunia, bahkan terhadap negara-bangsa sendiri?

Untuk bisa berperilaku otonom suatu aktor harus memiliki kemampuan untuk mencari dan menerima informasi, memproses-nya dan akhirnya memberi tanggapan terhadapnya. Ini adalah kemampuan membuat keputusan. Dalam negara-bangsa, pembuatan keputusan ini umumnya dilakukan oleh birokrat pemerintah. Setiap campur tangan pihak luar terhadap proses pembuatan keputusan ini mengganggu otonomi.

Sehingga kehadiran para penasehat Amerika Serikat di Vietnam Selatan pada 1960-an membuat status negeri itu merosot walaupun ia tetap berdaulat.

Dalam proses membuat keputusan aktor otonom itu mengkom-binasikan informasi masa lalu dan sekarang dan menggariskan haluan yang oleh para pembuat keputusan itu dipandang bisa memenuhi kepentingan mereka atau kepentingan organisasi yang diwakilinya.

Ilmuwan politik sejak lama mengakui bahwa kegiatan utama dalam politik dunia berkaitan dengan masalah penerapan pengaruh. Hans Morgenthau, misalnya, mendefinisikan politik internasional sebagai perjuangan memperoleh kekuasaan. Walaupun mungkin kita tidak sepenuhnya setuju dengan definisi ini, namun kita mengakui bahwa kita tertarik pada unit-unit politik yang melakukan hubungan internasional itu, karena kemampuan mereka membuat keputusan dan menerapkan kebijaksanaan yang mempengaruhi pihak lain. Morgenthau sungguh benar ketika mengatakan bahwa politik internasional bukan semata-mata masalah aturan dan lembaga hukum. Walaupun semua negara-bangsa "berdaulat", banyak di antaranya tidak bisa membuat keputusan secara bebas atau tidak bisa mempengaruhi orang yang tinggal di luar batas wilayah politiknya. Sebaliknya, walaupun aktor-aktor non-negara tidak memiliki kedaulatan, banyak diantaranya yang relatif bebas dan bisa mempengaruhi orang di berbagai wilayah di dunia.

Para pengritik pandangan *state-centric* mengajukan argumen bahwa sebenarnya sistem politik global terdiri dari sejumlah besar aktor yang kurang lebih otonom, yang saling berinteraksi dan berusaha saling pengaruh-mempengaruhi dengan cara yang terpolakan. Berbagai keputusan dan kebijaksanaan yang mereka buat secara bebas merupakan dorongan bagi masing-masing untuk saling memaksa atau menghambat perilaku pihak lain. Tingginya tingkat transaksi yang terjadi di antara aktor-aktor dan tingginya derajat saling ketergantungan dalam kehidupan politik, sosial dan ekonomi masa kini, berarti bahwa tidak ada aktor yang betul-betul otonom.

Perilaku aktor itu dipengaruhi oleh pilihan-pilihan kebijaksanaan, atau dugaannya tentang pilihan-pilihan kebijaksanaan, yang diambil oleh aktor-aktor lain. Kebijaksanaan yang dibuat oleh aktor itu sangat dipengaruhi oleh keputusan-keputusan yang diambil oleh aktor-aktor lain itu. Hubungan antara tingkat interdependensi dalam

sistem internasional dengan derajat otonomi yang dimiliki oleh aktor-aktor di dalamnya bisa digambarkan seba-gaimana sekumpulan orang yang saling berhimpitan sedemikian rupa sehingga tidak ada satu pun yang bisa bergerak tanpa meng-usik orang lain. Perumpamaan ini tepat untuk menggambarkan sistem internasional masa kini terutama dengan adanya teknologi transportasi dan komunikasi moderen, sistem persenjataan nuklir yang saling menghancurkan, dan tingkat saling ketergantungan ekonomi yang tinggi. Beberapa aktor, termasuk aktor-aktor non negara, mampu membuat kebijaksanaan secara relatif bebas sedangkan beberapa yang lain, termasuk beberapa negara-bangsa tertentu, tidak punya kemauan atau kemampuan untuk membual keputusan secara bebas. Pemahaman ini membuat para pengritik perspektif *state-centric* itu mengusulkan pandangan baru yang kemudian dikenal sebagai "transnasionalisme".

#### *Model Hubungan Transnasional*

Seperti telah dibahas di atas, asumsi pokok pandangan ini adalah berkurangnya peranan negara sebagai aktor dalam politik dunia dan meningkatnya peranan aktor non-negara. Pendukung pandangan ini, seperti Robert O.Keohane, Joseph S.Nye Jr., Richard Mansbach, Samuel Huntington, Raymond Hopkins, Richard Falk dan lain-lainnya yakin bahwa batas-batas yang memisahkan bangsa-bangsa semakin kurang relevan. Negara-bangsa seringkali disusupi dan dilompati oleh aktor-aktor lain, baik sama-sama negara-bangsa maupun non-negara. Bagi beberapa aktor non-negara bahkan batas-batas wilayah geografis tidak perlu dihirau-kan. Sejumlah ilmuwan, penulis dan bahkan negarawan yakin bahwa masih dipakainya logika tradisional yang mendasari Perjanjian Westphalia untuk memahami dunia masa kini tidak tepat dan bahkan bisa merugikan. Para pengamat ini berpendapat bahwa kalau pemerintah tetap memandang dunia dengan menggunakan citra kuno itu (misalnya, negara-bangsa aktor yang berdaulat, berperilaku bebas dan memiliki kekuatan militer), pandangan itu bisa menuntunnya ke arah pembuatan kebijaksanaan yang salah dan tidak semestinya, bahkan bisa membahayakan kehidupan urn mat manusia.

Mereka ini mengusulkan model untuk menggambarkan dunia dalam pengertian hubungan transnasional, bukan hubungan internasional. Transnasionalisme didefinisikan oleh Richard Falk sebagai perpindahan barang, informasi, dan gagasan melintas batas

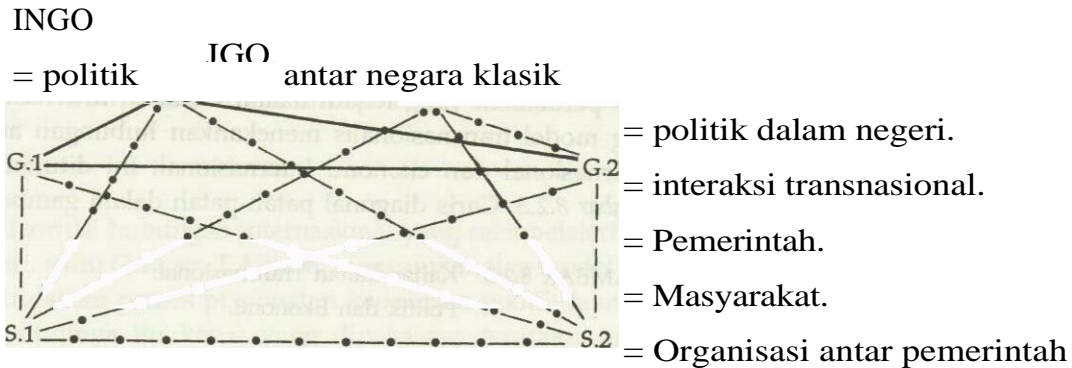
wilayah nasional tanpa partisipasi atau dikendalikan secara langsung oleh aktor-aktor pemerintah. Konsep ini jelas mengurangi makna penting gagasan tentang kedaulatan, batas wilayah nasional, dan interaksi pemerintah-pemerintah dalam sistem dunia. Karena setiap negara begitu mudah disusupi dan begitu terbuka bagi pengaruh dari luar, akibatnya politik dalam negeri tidak bisa dibedakan dari politik internasional. Pola hubungan penetrasi dan kaitan-kaitan baru ini melibatkan partisipasi besar-besaran dari berbagai jenis aktor non-negara, terutama organisasi non-pemerintah dalam negeri maupun internasional.

Salah satu ciri pokok hubungan transnasional ialah adanya berbagai jenis interaksi yang *mem-by-pass* pemerintah negara-negara dan yang secara langsung mempengaruhi lingkungan dalam negeri pemerintah-pemerintah nasional itu. Dalam model transnasionalis, aktor-aktor non-negara itu jauh lebih penting daripada yang digambarkan oleh model realis atau *state-centric*. Aktor-aktor ini bisa berujud kelompok-kelompok suku, etnis atau separatis di dalam negara, berbagai kelompok kepentingan ekonomi dan perusahaan-perusahaan multinasional, dan bahkan bagian-bagian dari birokrasi pemerintah. Seringkali bagian-bagian dari birokrasi pemerintah suatu negara, bertindak seperti yang digambarkan oleh model "proses organisasi" berinteraksi langsung dengan bagian-bagian serupa dari birokrasi pemerintah negara lain tanpa sepengetahuan pucuk pimpinan negara-negara yang terlibat

Para pendukung pandangan transnasionalis berpendapat bahwa berbagai aktor non-negara ini bisa mempengaruhi politik dunia secara langsung, tidak hanya melalui pengaruh atas negara-bangsa. Juga, mereka menyatakan bahwa "kekuasaan" setiap aktor internasional tergantung pada isu atau situasi yang melingkupi. Kekuasaan dan pengaruh adalah hasil dari hubungan di antara aktor-aktor. Setiap aktor, baik negara, organisasi internasional maupun organisasi non-pemerintah, memiliki kelemahan dan membutuhkan peranan aktor-aktor lain. Dan ini membuat semua aktor punya "senjata" untuk mempengaruhi aktor lain. Ini terutama sekali penting bagi pandangan transnasionalis, karena pandangan ini menekankan bahwa isu-isu sentral dalam interaksi internasional sedang berubah.

Gambar : Interaksi Transnasional dan Politik **Antar Negara**





INGO = Organisasi antar non pemerintah.

SUMBER: Adaptasi dari R.O.Keohane dan J.S.Nye, *Transnational Relations and World Politics* (Harvard UP, 1972).

Ini menandai ciri transnasionalisme yang lain. Yaitu pendapat bahwa isu-isu yang dimunculkan oleh berbagai aktor itu *bukan semata-mata* isu militer-keamanan.

Sementara pandangan *state-centric* memusatkan pada masalah kekuasaan dan keamanan (seperti ditunjukkan oleh kaum realis), menurut pandangan transnasionalis masalah-masalah militer-keamanan *tidak lagi sentral*, tetapi sudah diganti oleh isu ekonomis. Pandangan ini didasarkan pada pengamatan tentang semakin meningkatnya kepekaan dan kerentanan negara-negara dan aktor-aktor non-negara terhadap interdependensi ekonomi. Hubungan ekonomi internasional menjadi semakin peka terhadap ekonomi dalam negeri seperti inflasi. Begitu juga sebaliknya. Ekonomi dalam negeri semakin peka terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dalam ekonomi internasional. Pendukung model transnasionalis menekankan hubungan antara politik internasional dan ekonomi internasional menunjukkan bahwa politik dalam negeri bisa mempengaruhi ekonomi internasional, ekonomi dalam negeri bisa mempengaruhi politik internasional, begitu pula sebaliknya.

## **TIGA MODEL PEMBUATAN KEPUTUSAN**

Teoritis hubungan internasional yang mempelajari politik luar negeri, yaitu Graham T. Allison, mengajukan tiga model untuk mendeskripsikan proses pembuatan keputusan politik luar negeri. Dalam studinya itu kasus yang dipakainya terutama adalah krisis nuklir Kuba antara Amerika Serikat - Uni Soviet. Berikut ini adalah ringkasannya.

### *Model I: Aktor Rational*

Dalam model ini, politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional, terutama suatu pemerintah yang monolitik yang dilakukan dengan sengaja untuk mencapai suatu tujuan. Pembuatan keputusan politik luar negeri digambarkan sebagai suatu *proses intelektual*. Perilaku pemerintah dianalogikan dengan perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi. Dalam analogi ini, individu itu — melalui serangkaian tahap-tahap intelektual, dengan menerapkan penalaran yang sungguh-sungguh — berusaha menetapkan pilihan atas alternatif-alternatif yang ada. Jadi, unit analisa model pembuatan keputusan ini adalah pilihan-pilihan yang diambil oleh pemerintah. Dengan demikian, analisis politik luar negeri harus memusatkan perhatian pada; penelaahan kepentingan nasional dan tujuan dari suatu bangsa alternatif-alternatif haluan kebijaksanaan yang bisa diambil oleh pemerintahnya, dan perhitungan untung-rugi atas masing-masing alternatif itu. Seorang analis dianggap sudah bisa menjelaskan

suatu politik luar negeri kalau ia bisa menunjukkan bahwa kebijaksanaan- yang sedang dipelajarinya itu merupakan pilihan yang layak mengingat tujuan-tujuan strategis dari bangsa yang bersangkutan.

Dalam model ini digambarkan bahwa dalam melakukan pilihan atas alternatif-alternatif itu, para pembuat keputusan menggunakan kriteria "optimalisasi hasil". Para pembuat keputusan itu digambarkan sebagai selalu siap untuk melakukan perubahan atau penyesuaian dalam kebijaksanaannya. Mereka juga diasumsikan bisa memperoleh informasi yang cukup banyak sehingga bisa melakukan penelusuran tuntas terhadap semua alternatif kebijaksanaan yang mungkin dilakukan dan semua sumber-sumber yang bisa dipakai untuk mencapai tujuan yang mereka tetapkan.

Model ini sangat terkenal terutama karena asumsi rasionalitas yang dikandungnya. Dalam model itu para pembuat keputusan dianggap rasional dan kita umumnya memang cenderung berpikir bahwa keputusan (terutama yang menyangkut politik luar negeri) dibuat secara rasional. Karena itulah, menurut Allison, model ini paling sering diterapkan untuk mendeskripsikan dan menjelaskan politik luar negeri. Memang, kalau kita mencoba menganalisa dan menjelaskan mengapa para pembuat keputusan di negeri lain itu melakukan sesuatu, maka cara paling mudah adalah berasumsi bahwa mereka rasional dan kemudian kita menempatkan diri kita dalam posisi mereka. Dalam keadaan ini kita mencoba untuk mengetahui apa kira-kira tujuan mereka dengan melakukan tindakan tertentu itu. Dalam hal ini kita juga berasumsi bahwa pemerintah negara lain itu monolit, tidak terpecah belah, dan bahwa kejadian penting pasti disebabkan oleh sesuatu yang penting juga.

Asumsi-asumsi tentang perilaku pemerintah yang monolit, perilaku menetapkan pilihan secara rasional dan bertujuan jelas itu dan asumsi tentang tersedianya informasi yang cukup dikritik oleh Allison karena tidak sesuai dengan kenyataan yang terjadi. Asumsi-asumsi itu mengabaikan fakta bahwa para pembuat keputusan itu adalah manusia yang bisa membuat kesalahan dan yang selalu menghadapi berbagai kendala eksternal dari birokrasinya sendiri, dari berbagai kelompok kepentingan dan sebagainya. Terutama dalam sistem demokrasi, politik luar negeri tidak pernah bisa terlepas dari tuntutan politik dalam negeri. Kelemahan-kelemahan model dan ketidaktepatan

gambaran yang ditunjukkannya ini hendak diperbaiki oleh Allison dengan mengajukan dua model lain, yaitu model "proses organisasi" dan "politik birokratis".

### *Model II: Proses Organisasi*

Model ini menggambarkan politik luar negeri sebagai hasil kerja suatu organisasi besar yang berfungsi menurut suatu pola perilaku. Pembuatan keputusan politik luar negeri bukanlah semata-mata proses intelektual, tetapi lebih merupakan *proses mekanis*. Yaitu, pembuatan keputusan dilakukan dengan secara mekanis merujuk pada keputusan-keputusan yang telah dibuat di masa lalu, pada preseden, prosedur rutin yang berlaku, atau pada peran yang ditetapkan bagi unit birokrasi itu. Inilah pola perilaku yang disebut prosedur kerja baku (*standard operating procedure*).

Di sini digambarkan bahwa "sungguh" organisasi pemerintahan memiliki catatan tentang perilakunya di masa lalu yang selalu bisa ditengok dan diulang kembali. Organisasi itu pada dasarnya juga bersifat konservatif dan jarang yang mau mencoba-coba sesuatu yang baru; umumnya cukup senang dengan perubahan-perubahan kecil dan inkremental saja terhadap keputusan dan perilakunya di masa lalu. Salah satu cara mengurangi kompleksitas dan ketidak-pastian masalah yang dihadapi adalah dengan melakukan tindakan seperti tindakan-tindakan yang telah dilakukan sebelumnya. Organisasi juga cenderung memiliki pedoman, buku petunjuk atau semacam itu yang berisi petunjuk tentang *bagaimana* organisasi seharusnya menyelesaikan persoalan. Seperti ditulis oleh Allison ketika ia membahas Model Proses Organisasi ini, apa yang akan terjadi pada suatu waktu bisa diramalkan dengan melihat apa yang telah terjadi pada waktu sebelumnya.

Untuk menyimpulkan pembahasan di atas bisa dikatakan bahwa pada dasarnya model ini mengajukan tiga proposisi. *Pertama*, suatu pemerintahan terdiri dari sekumpulan organisasi-organisasi yang secara longgar bersekutu dalam struktur hubungan yang mirip struktur feodal. *Kedua*, keputusan dan perilaku pemerintah bukanlah hasil dari proses penetapan pilihan secara rasional, tetapi *output* atau hasil kerja organisasi-organisasi besar yang menurut suatu pola perilaku baku. *Ketiga*, setiap organisasi, yang memiliki prosedur kerja baku dan program, serta bekerja secara rutin, umumnya akan berperilaku sama seperti perilakunya di masa sebelumnya. Proses yang

semi-mekanistik ini mempengaruhi keputusan yang dibuat maupun penerapan keputusan itu.

Studi politik luar negeri menurut model ini harus diarahkan untuk menelaah unit analisa berupa *output* organisasi- pemerintahan. Untuk menjelaskan perilaku politik luar negeri suatu negara menurut model ini, kita harus mengidentifikasi lembaga-lembaga pemerintah mana yang terlibat dan menunjukkan pola-pola perilaku organisasional yang melahirkan tindakan politik luar negeri itu.

### *Model III: Politik-Birokratis*

Dalam model ini politik luar negeri dipandang bukan sebagai hasil dari proses intelektual yang menghubungkan tujuan dan sarana secara rasional. Politik luar negeri adalah hasil dari proses interaksi, penyesuaian diri dan perpolitikan di antara berbagai aktor dan organisasi. Hal ini melibatkan berbagai permainan tawar-menawar (*bargaining games*) di antara pemain-pemain dalam birokrasi dan arena politik nasional. Dengan kata lain, pembuatan keputusan politik luar negeri adalah proses sosial, bukan proses intelektual. Kalau proses pembuatan keputusan menurut Model I adalah proses intelektual, dan menurut Model II adalah proses mekanis, maka menurut Model III proses pembuatan keputusan adalah proses politik. Politik luar negeri muncul dari proses politik normal berupa tawar-menawar, kompromi, penyesuaian diri, dan sebagainya. Inilah inti "proses sosial" pembuatan keputusan. Sebagai analog! bisa dikatakan bahwa dalam Model I yang berperan adalah "manusia ekonomi" yang rasional, sedang dalam Model III yang berperan adalah suatu proses sosial, yaitu mekanisme pasar.

Jadi, dalam Model III digambarkan suatu proses di mana *masing-masing pemain* berusaha bertindak secara rasional. Setiap pemain, seperti Presiden, para menteri, penasehat, jenderal, anggota parlemen dan lain-lainnya, berusaha menetapkan tujuan, menilai berbagai alternatif sarana dan menetapkan pilihan melalui suatu proses intelektual. Dan tidak ada pemain yang bisa memperoleh semua yang diinginkan dalam proses *bargaining* ini. Masing-masing memiliki pamrih yang berbeda terhadap isu yang diperdebatkan. Masing-masing melihat isu itu secara berbeda, mempertaruhkan sesuatu yang berbeda dalam permainan itu, dan karena itu

mengambil sikap yang berbeda pula tentang isu tersebut; termasuk juga pucuk pimpinan negara. Misalnya, pandangan Presiden Kennedy tentang bagaimana menghadapi Uni Soviet dalam krisis nuklir Kuba itu antara lain juga dipengaruhi oleh keinginan agar krisis itu jangan sampai membahayakan posisinya dalam pemilihan presiden yang hendak dihadapinya, di mana ia harus bersikap keras terhadap Uni Soviet.

Juga, perilaku politik luar negeri bukanlah perilaku suatu aktor yang monolit, yaitu aktor yang memiliki tujuan yang jelas dalam pikirannya dan melakukan tindakan untuk mencapainya. Perilaku itu adalah hasil dari "permainan politik" dalam membuat keputusan dan dalam menerapkan keputusan itu. Karena itu seringkali yang terjadi tampak tidak sesuai dengan tujuan yang seharusnya dikejar oleh pemerintah.

Karena Model III ini menekankan *bargaining games* sebagai penentu perilaku politik luar negeri, maka dalam mempelajari proses pembuatan keputusan politik luar negeri kita harus memperoleh informasi tentang persepsi, motivasi, posisi, kekuasaan, dan *maneuver* dari pemain-pemain yang terlibat di dalamnya. Jadi, harus tahu:

1. "Siapa yang ikut bermain?", atau "Kepentingan atau perilaku siapa yang punya pengaruh penting pada keputusan dan tindakan pemerintah?";
2. "Apa yang menentukan sikap masing-masing pemain itu?" atau "Apa yang menentukan persepsi dan kepentingan yang mendasari sikapnya itu?";
3. "Bagaimana sikap-sikap para pemain itu diintegrasikan sehingga menghasilkan keputusan dan tindakan pemerintah?"

Dengan demikian, unit analisa dalam Model III adalah tindakan pejabat-pejabat pemerintahan dalam rangka menerapkan wewenang pemerintah yang bisa dirasakan oleh mereka yang ada di luarnya.

#### *Masalah Vietnam dan Kuba menurut Model I*

Untuk membuktikan gambaran dari Model I, yaitu bahwa dalam proses pembuatan keputusan para pemimpin berperilaku rasional, diperlukan adanya masalah besar yang bisa dianalisa secara unit sehingga tergambar berbagai proses yang menghasilkan suatu keputusan untuk melakukan tindakan. "Masalah Vietnam" adalah contoh tentang masalah besar yang ditangani secara besar-besaran oleh para pemimpin

Amerika Serikat. Para analis yang menerbitkan buku *Pentagon Papers* melihat bahwa masalah itu sudah diawali jauh sebelumnya, yaitu ketika Presiden Truman memberi bantuan pada Perancis di Indo China. Dan tindakan ini dianggap telah menetapkan haluan bagi politik luar negeri Amerika di Asia Tenggara sesudah Perang Dunia II. Bahkan politik Amerika terhadap Vietnam pasca-Jenewa dianggap telah dibuat ketika pada tahun 1954 National Security Council Amerika me-ngeluarkan makalah yang memuat rancangan garis besar politik Amerika di Vietnam. Dengan demikian, menurut para analis yang memakai Model I, komitmen Amerika untuk menanggung beban mempertahankan Vietnam Selatan telah dibuat jauh sebelum terjadi perang pada 1960-an.

Juga, Presiden Kennedy, walaupun pernah menggerutu karena Amerika Serikat terlalu terlibat pada Asia Tenggara, ia juga merasa harus melanjutkan kebijaksanaan Amerika di wilayah itu. Pertimbangannya, menurut para analis Model I, adalah kenyataan bahwa banyak negara di wilayah itu menggantungkan kebijaksanaan mereka pada kelangsungan keterlibatan Amerika di sana, mengharuskan Amerika mempertahankan perimbangan kekuatan dan keutuhan struktir keamanan yang ada di wilayah itu. Presiden Johnson, ketika baru diangkat, sesudah Kennedy terbunuh, mengalami tekanan emosional yang berat dan tidak ingin melakukan intervensi di Vietnam, karena khawatir akan berulangnya peristiwa Kuomintang yang membuat Cina dikuasai Komunis. Tetapi tidak sampai 48 jam sesudah mengangkat sumpah jabatan ia sudah berketetapan hati untuk melibatkan pasukan Amerika di Vietnam. Juga, banyak analis berpendapat bahwa resolusi Teluk Tonkin 1964, yang kemudian menjadi dasar hukum bagi dilakukannya perang. telah dipersiapkan sejak lama, jauh sebelum kapal-kapal Amerika betul-betul diserang oleh Vietnam Utara. Bahkan, sasaran-sasaran yang hendak dibom di Vietnam Utara sudah dilaporkan kepada Johnson sehari sesudah ia terpilih sebagai presiden tahun 1964. Semua informasi ini menunjukkan bahwa keputusan Amerika tentang Vietnam adalah hasil perencanaan matang. Analisis juga menunjukkan bukti bahwa sejak lama para pemimpin Amerika telah mengisyaratkan adanya pertimbangan tujuan besar di belakang perencanaan dan tindakan Amerika di Vietnam. Yaitu bahwa mempertahankan Vietnam sangat penting bagi kepentingan keamanan nasional Amerika. Misalnya, pada tahun 1948 Departemen Luar Negeri Amerika menyatakan bahwa tujuan kebijaksanaannya di Asia Tenggara adalah "menghapuskan

pengaruh komunis di Indo China". Tahun 1964 Presiden Johnson menegaskan lagi bahwa Amerika berusaha mempertahankan Vietnam Selatan yang non-komunis.

Lebih dari itu, para analis Model I yakin bahwa pada setiap langkah, para pembuat keputusan itu sadar betul apa yang mereka lakukan. Sepulang dari misi ke Saigon Jenderal Maxwell Taylor dan penasehat Gedung Putih Walt Rostow pada akhir 1961 men buat rekomendasi agar pemerintah Amerika memberi bantuan minimal ke Vietnam tetapi dengan catatan yang tegas bahwa pengiriman bantuan tentara dalam jumlah lebih besar mungkin sekali harus di lakukan di masa depan. Ketika jumlah tentara Amerika di Vietnam kurang dari 1000 orang, Menteri Pertahanan Robe McNamara berpidato bahwa ia yakin Amerika bisa menanggung beban pengiriman tentara ke Vietnam sampai 205.000 orang.

Ini kemudian membuat persoalan pada 1965 menjadi gawat. Pilihannya bukan lagi berunding dengan Vietnam Utara atau tidak, bukan lagi menghentikan atau meneruskan perang, tetapi menang atau kalah. Akibatnya, jumlah pasukan Amerika menggelembung. Walaupun Menteri Pertahanan McNamara menyetujui pengiriman pasukan sejumlah 400.000 sampai akhir tahun 1966, namun ia sadar bahwa ia sendiri tidak yakin jumlah itu cukup untuk memenangkan perang. Dalam satu memo menjelang akhir 1966 kepada Presiden Johnson, ia menyebutkan bahwa kemungkinan sangat kecil bahwa perang itu bisa diselesaikan dalam dua tahun lagi. Mengirim pasukan tambahan besar-besaran tidak mungkin bisa menyelesaikan perang itu, tetapi melakukan perundingan juga tidak mungkin menyelesaikannya. Walaupun Amerika tetap harus melalui dua jalan itu untuk mencari penyelesaian dalam jangka pendek, ia harus mengakui bahwa keberhasilan dua jalan itu hanya kemungkinan (*possibility*), bukan probabilitas.

Uraian itu menunjukkan tiga kesimpulan, yaitu 1. bahwa perang Vietnam terjadi karena ada tujuan besar yang ditetapkan jauh sebelumnya (yaitu mencegah agar Vietnam Selatan tidak jatuh ke tangan komunis); 2. bahwa para pembuat-keputusan yang terlibat dalam masalah Vietnam sadar tentang apa yang mereka lakukan dan akibatnya; dan 3. bahwa keputusan mereka muncul dari proses rasional dalam upaya mencapai suatu tujuan.

Contoh lain penerapan Model I ini adalah analisa Allison tentang krisis nuklir Kuba. Yang hendak dijawab adalah pertanyaan: Mengapa Soviet mengambil keputusan



menempatkan peluru kendali nuklir di Kuba, dan mengapa Amerika menanggapi dengan memblokir Kuba? Analisis yang memakai Model I bisa mengajukan banyak sekali eksplanasi. Misalnya: Mungkin saja Soviet memandang peluru itu sebagai sarana untuk *bargaining* dengan Amerika; mungkin saja penempatan peluru itu sebagai taktik untuk mengalihkan perhatian Amerika dari sesuatu yang lebih penting; mungkin juga peluru itu memang betul-betul untuk mempertahankan Kuba; untuk meningkatkan prestise Soviet atau meningkatkan kemampuan militernya. Walaupun eksplanasi itu punya dasar, Allison melihat kelemahan pada masing-masing eksplanasi itu. Mengomentari dugaan bahwa peluru itu dipakai sebagai sarana "bargaining", Allison menunjukkan Soviet menempatkan 66 peluru di Kuba, sementara Amerika hanya punya 15 di Turki. Dugaan bahwa peluru itu sebagai taktik mengalihkan perhatian juga tidak masuk akal karena banyak sekali orang Soviet ditempatkan di Kuba dalam posisi yang sangat mudah menjadi korban serangan Amerika. Juga, kalau tujuannya untuk mempertahankan Kuba, kekuatan darat konvensional akan lebih menguntungkan daripada peluru nuklir antar-benua. Menurut Allison, yang paling memuaskan adalah eksplanasi peningkatan kekuatan (*power*), yaitu bahwa penempatan peluru di Kuba itu dengan segera bisa meningkatkan kekuatan militer Uni Soviet di dunia.

Analisa yang sama bisa diterapkan pada keputusan Amerika untuk menanggapi penempatan peluru di Kuba itu dengan melakukan blokade. Menurut Model I, dari berbagai alternatif yang diusulkan pada hari-hari genting pembuatan keputusan ini, blokade dianggap yang paling tepat untuk mengendalikan posisi antara "tidak berbuat apa-apa" dengan "mengambil tindakan agresi langsung". Tindakan blokade berarti membuat Soviet harus mengambil tindakan dan menempatkan Soviet dalam posisi yang secara militer tidak menguntungkan, karena konfrontasi itu akan terjadi di Karibia, jauh dari pangkalan mereka. Untuk menjelaskan mengapa Soviet menarik kembali peluru itu, analisis Model I mungkin memandang tindakan Kennedy sebagai benar-benar ancaman, dan menghadapi ancaman demikian orang-orang Soviet memutuskan untuk mundur.

Yang hendak ditegaskan di sini bukanlah eksplanasi mana yang benar, tetapi bahwa semua eksplanasi itu punya dasar yang sama. Yaitu, dalam masing-masing eksplanasi, tindakan politik luar negeri dijelaskan dengan berasumsi bahwa para

pembuat keputusan menghadapi masalah berskala besar, bahwa karena itu mereka mempunyai tujuan besar atau jangka panjang, dan bahwa keputusan akhir mereka dipandang sebagai jalan menuju pencapaian tujuan itu. Tetapi, untuk sampai pada keputusan itu mereka mengikuti suatu proses rasional mempertimbangkan semua alternatif dan semua informasi seoptimal mungkin sampai di temukan alternatif yang paling tepat.

## BAB IV

### SUMMARY OF INTERNATIONAL RELATIONS'S THEORY

#### **Balance of Power Theory**

As a theory, balance of power predicts that rapid changes in international power and status—especially attempts by one state to conquer a region—will provoke counterbalancing actions. For this reason, the balancing process helps to maintain the stability of relations between states. A balance of power system functions most effectively when alliances are fluid, when they are easily formed or broken on the basis of expediency, regardless of values, religion, history, or form of government. Occasionally a single state plays a balancer role, shifting its support to oppose whatever state or alliance is strongest. A weakness of the balance of power concept is the difficulty of measuring power. (Extract from 'Balance of Power,' Microsoft® Encarta® Online Encyclopedia 2000 <http://encarta.msn.com> © 1997-2000 Microsoft Corporation. All rights reserved.)

#### **Behavioralism**

An approach to the study of politics or other social phenomena that focuses on the actions and interactions among units by using scientific methods of observation to include quantification of variables whenever possible. A practitioner of behavioralism is often referred to as a behavioralist. Behaviorism refers to the ideas held by those behavioral scientists who consider only observed behavior as relevant to the scientific enterprise and who reject what they consider to be metaphysical notions of "mind" or "consciousness" (Viotti, P. and M. Kauppi, (eds.). 1987. *International Relations Theory*. Macmillan Publishing Company, New York).

#### **Collective Defence**

Though the term existed before 1949, a common understanding of collective defence with regards to NATO can be found in Article V of the North Atlantic Treaty: 'The Parties agree that an armed attack against one or more of them... shall be considered an attack against them all; and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area' (NATO Handbook: 232). In the context of NATO, then, collective defence is based on countering traditional challenges as

understood by the realist/neorealist paradigm, specifically to territory, and finds its focus on an identifiable external threat or adversary.

### **Collective Security**

Employed during the construction of the League of Nations, the concept of collective security goes beyond the pure idea of defence to include, according to Inis Claude, 'arrangements for facilitating peaceful settlement of disputes,' assuming that the mechanisms of preventing war and defending states under armed attack will 'supplement and reinforce each other' (1984:245). Writing during the Cold War, Claude identifies the concept as the post-WWI name given by the international community to the 'system for maintenance of international peace... intended as a replacement for the system commonly known as the balance-of-power' (1984:247). Most applicable to widely inclusive international organizations such as the League and the United Nations, ideally, the arrangement would transcend the reliance on deterrence of competing alliances through a network or scheme of 'national commitments and international mechanisms.' As in collective defence, collective security is based on the risk of retribution, but it can also involve economic and diplomatic responses, in addition to military retribution. From this, it is theorized that perfected collective security would discourage potential aggressors from angering a collectivity of states. Like balance-of-power, collective security works on the assumption that any potential aggressor would be deterred by the prospect of joint retaliation, but it goes beyond the military realm to include a wider array of security problems. It assumes that states will relinquish sovereignty and freedom of action or inaction to increasing interdependence and the premise of the indivisibility of peace. The security that can be derived from this is part of the foundation of the neoliberal institutionalist argument.

### **Complex Adaptive Systems Theory**

**Suggested text for this entry welcome. Please contribute!**

### **Complex Interdependence Theory**

The term 'complex interdependence' was developed by Robert Keohane and Joseph Nye and refers to the various, complex transnational connections (interdependencies) between states and societies. Interdependence theorists noted that such relations, particularly economic ones, were increasing; while the use of military force and power balancing were decreasing (but remained important). Reflecting on these developments, they argued that the decline of military force as a policy tool and the increase in economic and other forms of interdependence should increase the probability of cooperation among states. The complex interdependence framework can be seen as an attempt to synthesise elements of realist and liberal thought. Finally, anticipating problems of cheating and relative gains raised by realists, interdependence theorists introduced the concept of 'regimes' to mitigate anarchy and facilitate cooperation. Here, we can see an obvious connection to neo-liberal institutionalism. See Keohane, R. and J. Nye. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little-Brown, Boston. (2nd edition, 1989).

### **Complexity Theory**

**Suggested text for this entry welcome. Please contribute!**

### **Constitutive Theory**

Constitutive theory is directly concerned with the importance of human reflection on the

nature and character of world politics and the approach to its study. Reflections on the process of theorizing, including epistemological and ontological issues and questions, are typical. Constitutive theory is distinguished from explanatory or empirical theory (see below) and may be described as the *philosophy* of world politics or international relations.

### **Critical Social Theory**

Not really a theory, but an approach or methodology which seeks to take a critical stance towards itself by recognising its own presuppositions and role in the world; and secondly, towards the social reality that it investigates by providing grounds for the justification and criticism of the institutions, practices and mentalities that make up that reality. Critical social theory therefore attempts to bridge the divides in social thought between explanation and justification, philosophical and substantive concerns, pure and applied theory, and contemporary and earlier thinking.

### **Cultural Internationalism**

**Suggested text for this entry welcome. Please contribute!**

### **Defensive Realism**

Defensive realism is an umbrella term for several theories of international politics and foreign policy that build upon Robert Jervis's writings on the security dilemma and to a lesser extent upon Kenneth Waltz's balance-of-power theory (neorealism). Defensive realism holds that the international system provides incentives for expansion only under certain conditions. Anarchy (the absence of a universal sovereign or worldwide government) creates situations where by the tools that one state uses to increase its security decreases the security of other states. This security dilemma causes states to worry about one another's future intentions and relative power. Pairs of states may pursue purely security seeking strategies, but inadvertently generate spirals of mutual hostility or conflict. States often, although not always, pursue expansionist policies because their leaders mistakenly believe that aggression is the only way to make their state secure. Defensive realism predicts great variation in internationally driven expansion and suggests that states ought to generally pursue moderate strategies as the best route to security. Under most circumstances, the stronger states in the international system should pursue military, diplomatic, and foreign economic policies that communicate restraint. Examples of defensive realism include: offense-defense theory (Jervis, Stephen Van Evera, Sean Lynn-Jones, and Charles Glaser), balance-of-power theory (Barry Posen, Michael Mastanduno), balance-of-threat theory (Stephen Walt), domestic mobilization theories (Jack Snyder, Thomas Christensen, and Aron Friedberg), and security dilemma theory (Thomas Christensen, Robert Ross, and William Rose). (Sources: Jeffrey W. Taliaferro, 'Security-Seeking Under Anarchy: Defensive Realism Reconsidered,' *International Security*, 25, 3, Winter 2000/2001: 152-86; and John J. Mearsheimer, (2002), *Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton, New York).

### **Democratic Peace**

All democratic peace theories seek to explain the disputed empirical fact that two constitutional democracies have never gone to war with each other in recent history (1816 onwards). As such, they rest on a similar hypothesis: that relations between pairings of democratic states are inherently more peaceful than relations between other regime-type pairings (i.e. democratic versus non-democratic or non-democratic versus

non-democratic). To prove the reality of the democratic peace, theorists such as Michael Doyle have sought to show a causal relationship between the independent variable - 'democratic political structures at the unit level' - and the dependant variable - 'the asserted absence of war between democratic states'. Critics, such as Ido Oren, dispute the claims of democratic peace theorists by insisting that there is a liberal bias in the interpretation of 'democracy' which weakens the evidence.

### **Dependency Theory**

Dependency theorists assert that so-called 'third-world' countries were not always 'poor', but became impoverished through colonial domination and forced incorporation into the world economy by expansionist 'first-world' powers. Thus, 'third-world' economies became geared more toward the needs of their 'first-world' colonial masters than the domestic needs of their own societies. Proponents of dependency theory contend that relationships of dependency have continued long after formal colonization ended. Thus, the primary obstacles to autonomous development are seen as external rather than internal, and so 'third-world' countries face a global economy dominated by rich industrial countries. Because 'first-world' countries never had to contend with colonialism or a world full of richer, more powerful competitors, dependency theorists argue that it is unfair to compare contemporary 'third-world' societies with those of the 'first-world' in the early stages of development.

### **Deterrence Theory**

Deterrence is commonly thought about in terms of convincing opponents that a particular action would elicit a response resulting in unacceptable damage that would outweigh any likely benefit. Rather than a simple cost/benefits calculation, however, deterrence is more usefully thought of in terms of a dynamic process with provisions for continuous feedback. The process initially involves determining who shall attempt to deter whom from doing what, and by what means. Several important assumptions underlie most thinking about deterrence. Practitioners tend to assume, for example, that states are unitary actors, and logical according to Western concepts of rationality. Deterrence also assumes that we can adequately understand the calculations of an opponent. One of the most important assumptions during the Cold War was that nuclear weapons were the most effective deterrent to war between the states of the East and the West. This assumption, carried into the post-Cold War era, however, may promote nuclear proliferation. Indeed, some authors suggest that the spread of nuclear weapons would deter more states from going to war against one another. The weapons would, it is argued, provide weaker states with more security against attacks by stronger neighbors. Of course, this view is also predicated on the assumption that every state actor's rationality will work against the use of such weapons, and that nuclear arms races will therefore not end in nuclear warfare. (Edited extract from *Post-Cold War Conflict Deterrence*, Naval Studies Board, National Research Council, National Academy of Sciences, 1997.)

### **Empirical Theory**

An empirical theory in the social or natural sciences relates to facts and provides an explanation or prediction for observed phenomena. Hypotheses associated with

empirical theories are subject to test against real-world data or facts. The theorist need not have any purpose in developing such empirical theories other than satisfying his or her intellectual curiosity, although many will seek to make their work "policy relevant" (Viotti, P. and M. Kauppi, (eds.). 1987. *International Relations Theory*. Macmillan Publishing Company, New York).

### **Evolutionary World Politics**

A sub-field of the study of International Relations that poses the question: what explains structural change in world politics, in the past millennium in particular? It rests on two core premises: that political change at the global level is the product of evolutionary processes, and that such processes might be best understood through the application of evolutionary concepts such as selection or learning, without yet embracing biological determinism. Focussing on longer-term, institutional, change it contrasts with, and complements, rational choice approaches that illuminate shorter-term, ends-means decision-making. Components of it might be recognized both in the realist, and the liberal schools of international relations. Structural change may be studied at three levels: at the actor level, by looking at long cycles of global politics; at the level of global political formation, by inquiring into world empire, the nation-state system with global leadership, and global organization, as alternative forms of coping with global problems; and at the of human species evolution, by asking about the emergence of basic world institutions. Global political change co-evolves with cognate processes in the world economy, and is nested in the longer-term developments in democratization, and changes in world opinion. For recent research, reports and bibliography see [The Evolutionary World Politics Home Page](#).

### **Feminism**

A branch of Critical Social Theory (see above) that seeks to explore how we think, or do not think, or avoid thinking about gender in international relations (IR). Feminists argue that traditional IR thinking has avoided thinking of *men* and *women* in the capacity of embodied and socially constituted subject categories by subsuming them in other categories (e.g. statesmen, soldiers, refugees), too readily accepting that women are located inside the typically separate sphere of domestic life, and retreating to abstractions (i.e. the state) that mask a masculine identity. Gender-minded analysts therefore seek to move from suspicion of officially ungendered IR texts to their subversion and to replacement theories. Some recent gender-attentive research streams include: critique and reappropriation of stories told about the proper scope of the field of IR; revisions of war and peace narratives; reevaluations of women and development in the international system and its parts; feminist interpretations of human rights; and feminist understandings of international political economy and globalisation. (These notes are an adaptation of a piece by Christine Sylvester: 'Feminist Theory and Gender Studies in International Relations'.)

### **Fourth World Theory**

A theoretical framework, based on the distinction between nations and states, examining how colonial empires and modern states invaded and now encapsulate most of the world's enduring peoples. The term *Fourth World* refers to nations forcefully incorporated into states which maintain a distinct political culture but are internationally unrecognized (Griggs, R. 1992. 'The Meaning of 'Nation' and 'State' in the Fourth

World', Center for World Indigenous Studies). Fourth World analyses, writings and maps aim to rectify the distorting and obscuring of indigenous nations' identities, geographies and histories and expose the usually hidden 'other side' of invasions and occupations that generate most of the world's wars, refugees, genocide, human rights violations and environmental destruction. The distinction between political terms such as nation, state, nation-state, a people and ethnic group - which are commonly used interchangeably in both popular and academic literature despite the fact that each has a unique connotation - provides a geopolitical perspective from which one can paint a 'ground-up' portrait of the significance and centrality of people in most world issues, problems and solutions. Fourth World Theory was fashioned by a diverse assortment of people, including activists, human rights lawyers, academics and leaders of indigenous nations. Similar to World Systems Analysis (see below) scholars, proponents of Fourth World Theory seek to change the world, not just describe or explain it.

### **Frustration-Aggression Theory**

A theory that argues that collective behavior is an aggressive response to feelings of frustration.

### **Functionalism**

A focus on purposes or tasks, particularly those performed by organisations. Some theorists have explained the growth of organisations, particularly international organisations, as a response to an increase in the number of purposes or tasks demanding attention. *Neofunctionalism* as a theory of regional integration emphasizes the political calculation and pay-off to elites who agree to collaborate in the performance of certain tasks (Viotti, P. and M. Kauppi, (eds.). 1987. *International Relations Theory*. Macmillan Publishing Company, New York).

### **Game Theory**

A decision-making approach based on the assumption of actor rationality in a situation of competition. Each actor tries to maximize gains or minimize losses under conditions of uncertainty and incomplete information, which requires each actor to rank order preferences, estimate probabilities, and try to discern what the other actor is going to do. In a two-person *zero-sum* game, what one actor wins the other loses; if *A* wins, 5, *B* loses 5, and the sum is zero. In a two-person *non-zero* or *variable sum* game, gains and losses are not necessarily equal; it is possible that both sides may gain. This is sometimes referred to as a *positive-sum* game. In some games, both parties can lose, and by different amounts or to a different degree. So-called *n-person* games include more than two actors or sides. Game theory has contributed to the development of models of deterrence and arms race spirals, but it is also the basis for work concerning the question of how collaboration among competitive states in an anarchic world can be achieved: The central problem is that the rational decision for an individual actor such as a state may be to "defect" and go it alone as opposed to taking a chance on collaboration with another state actor. Dealing with this problem is a central concern of much of the literature on international regimes, regional integration, and conflict resolution (Viotti, P. and M. Kauppi, (eds.). 1987. *International Relations Theory*. Macmillan Publishing Company, New York).

### **Globalisation**

Globalisation, as a theory, argues that states and societies are increasingly being



'disciplined' to behave as if they were private markets operating in a global territory. 'Disciplinary' forces affecting states and societies are attributed to the global capital market, transnational corporations (TNCs), and structural adjustment policies of the International Monetary Fund (IMF) and World Bank, which are all driven by neo-liberal economic ideology. Some scholars, such as Stephen Gill, see these agents as representing an emerging system of global economic governance ('disciplinary neo-liberalism') based on a quasiconstitutional framework for the reconstitution of the legal rights, prerogatives, and freedom of movement for capital on a world scale ('new constitutionalism'). See Gill, S. 'New Constitutionalism, Democratisation and Global Political Economy', in *Pacifica Review* 10, 1, 1998.

### **Globalism**

An image of politics different from *realism* and *pluralism*. Globalism focuses on the importance of economy, especially capitalist relations of dominance or exploitation, to understanding world politics. The globalist image is influenced by Marxist analyses of exploitative relations, although not all globalists are Marxists. Dependency theory, whether understood in Marxist or non-Marxist terms, is categorised here as part of the globalist image. Also included is the view that international relations are best understood if one sees them as occurring within a world-capitalist system (Viotti, P. and M. Kauppi, (eds.). 1987. *International Relations Theory*. Macmillan Publishing Company, New York).

### **Golden Arches Theory of Conflict Prevention**

Thomas Friedman's theory that no two countries that both had McDonald's had fought a war against each other since each got its McDonald's. More specifically, Friedman articulates it thus: 'when a country reached the level of economic development where it had a middle class big enough to support a McDonald's network, it became a McDonald's country. And people in McDonald's countries didn't like to fight wars anymore, they preferred to wait in line for burgers'. (See Chapter 12 in Thomas L. Friedman, (2000), *The Lexus and The Olive Tree*, Harper Collins Publishers, London.)

### **Hegemonic Stability Theory**

The central idea of this theory is that the stability of the international system requires a single dominant state to articulate and enforce the rules of interaction among the most important members of the system. For a state to be a hegemon, it must have three attributes: the capability to enforce the rules of the system, the will to do so, and a commitment to a system which is perceived as mutually beneficial to the major states. A hegemon's capability rests upon the likes of a large, growing economy, dominance in a leading technological or economic sector, and political power backed up by projective military power. An unstable system will result if economic, technological, and other changes erode the international hierarchy and undermine the position of the dominant state. Pretenders to hegemonic control will emerge if the benefits of the system are viewed as unacceptably unfair. (Extract from lecture notes on the theory of hegemonic stability by Vincent Ferraro, Ruth C. Lawson Professor of International Politics at Mount Holyoke College, Massachusetts.)

### **Idealism**

Suggested text for this entry welcome. Please contribute!

**Imperialism**

Suggested text for this entry welcome. Please contribute!

**Incrementalism**

Suggested text for this entry welcome. Please contribute!

**Intergovernmentalism**

In its most basic form, intergovernmentalism explains interstate cooperation and especially regional integration (e.g. EU) as a function of the alignment of state interests and preferences coupled with power. That is, contrary to the expectations of functionalism and neofunctionalism, integration and cooperation are actually caused by rational self-interested states bargaining with one another. Moreover, as would be expected, those states with more 'power' likely will have more of their interests fulfilled. For example, with regard to the EU, it is not surprising, according to proponents of this theory, that many of the agreed-upon institutional arrangements are in line with the preferences of France and Germany, the so-called 'Franco-German core.' Andrew Moravcsik is probably the most well-known proponent of intergovernmentalism right now. (See for example: Andrew Moravcsik, 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach,' *Journal of Common Market Studies*, December, 1993.)

**International Political Economy**

A method of analysis concerning the social, political and economic arrangements affecting the global systems of production, exchange and distribution, and the mix of values reflected therein (Strange, S. 1988. *States and Markets*. Pinter Publishers, London. p18). As an analytical method, political economy is based on the assumption that what occurs in the economy reflects, and affects, social power relations.

**International Regime Theory**

A perspective that focuses on cooperation among actors in a given area of international relations. An international regime is viewed as a set of implicit and explicit principles, norms, rules, and procedures around which actors' expectations converge in a particular issue-area. An issue-area comprises interactions in such diverse areas as nuclear nonproliferation, telecommunications, human rights, or environmental problems. A basic idea behind international regimes is that they provide for transparent state behaviour and a degree of stability under conditions of anarchy in the international system. International regime analysis has been offering a meeting ground for debate between the various schools of thought in IR theory. See Krasner, S. 1983. *International Regimes*. Cornell University Press, Ithaca.

**Just War Theory**

Normative theory referring to conditions under which (1) states rightfully go to war (*jus ad bellum*) with just cause, as in self-defense in response to aggression, when the decision to go to war is made by legitimate authority in the state, as a last resort after exhausting peaceful remedies, *and* with some reasonable hope of achieving legitimate objectives; (2) states exercise right conduct in war (*jus in bello*) when the means employed are proportional to the ends sought, when noncombatants are spared, when weapons or other means that are immoral in themselves are not used (typically those that are indiscriminate or cause needless suffering), *and* when actions are taken with a *right intention* to accomplish legitimate military objectives and to minimize collateral

death and destruction. Many of these principles of just war are part of the body of international law and thus are legally binding on states and their agents (Viotti, P. and M. Kauppi, (eds.). 1987. *International Relations Theory*. Macmillan Publishing Company, New York).

### **Legal Positivism**

A legal theory that identifies international law with positive acts of state consent. Herein, states are the only official 'subjects' or 'persons' of international law because they have the capacity to enter into legal relations and to have legal rights and duties. Indeed, they are the only entities with full, original and universal legal personality; the only proper actors bound by international law. As far as non-state entities (such as individuals, corporations, and international organisations) are concerned, their ability to assert legal personality is only derivative of and conditional upon state personality and state consent. This predominant ideology originated in the nineteenth century when legal positivism took the eighteenth century law of nations, a law common to individuals and states, and transformed it into public and private international law, with the former being deemed to apply to states and the latter to individuals. Thus, only states enjoy full international legal personality, which can be defined as the capacity to bring claims arising from the violation of international law, to conclude valid international agreements, and to enjoy privileges and immunities from national jurisdiction. (Edited text taken from Cutler, C. 2000. 'Globalization, Law and Transnational Corporations: a Deepening of Market Discipline', in Cohn, T., S. McBride and J. Wiseman (eds.). *Power in the Global Era*. Macmillan Press Ltd.).

### **Liberalism (Liberal Internationalism)**

Liberalism covers a fairly broad perspective ranging from Wilsonian Idealism through to contemporary neo-liberal theories and the democratic peace thesis. Here states are but one actor in world politics, and even states can cooperate together through institutional mechanisms and bargaining that undermine the propensity to base interests simply in military terms. States are interdependent and other actors such as Transnational Corporations, the IMF and the United Nations play a role.

### **Marxism**

A body of thought inspired by Karl Marx. It emphasises the dialectical unfolding of historical stages, the importance of economic and material forces and class analysis. It predicts that contradictions inherent in each historical epoch eventually lead to the rise of a new dominant class. The era of capitalism, according to Marx, is dominated by the bourgeoisie and will give way to a proletarian, or working class, revolution and an era of socialism in which workers own the means of production and move toward a classless, communist society in which the state, historically a tool of the dominant class, will wither away. A number of contemporary theorists have drawn on Marxian insights and categories of analysis - an influence most evident in work on dependency and the world capitalist system (Viotti, P. and M. Kauppi, (eds.). 1987. *International Relations Theory*. Macmillan Publishing Company, New York).

### **Modernisation Theory**

A theory presuming that all countries had similar starting points and follow similar paths to 'development' along the lines of contemporary 'first-world' societies.

**Neoliberal Institutionalism**

Encompasses those theories which argue that international institutions play an important role in coordinating international cooperation. Proponents begin with the same assumptions used by realists, except for the following: where realists assume that states focus on relative gains and the potential for conflict, neoliberal institutionalists assume that states concentrate on absolute gains and the prospects for cooperation. Neoliberal institutionalists believe that the potential for conflict is overstated by realists and suggest that there are countervailing forces, such as repeated interactions, that propel states toward cooperation. They regard cheating as the greatest threat to cooperation and anarchy as the lack of organisation to enforce rules against cheating. Institutions are described by neoliberals as 'persistent and connected sets of rules (formal or informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations' (Keohane, R. 'International Institutions: Two Approaches', in *International Studies Quarterly* 32, 1988). Robert Keohane is the scholar most closely identified with neoliberal institutionalism.

**Neorealism**

Essentially, a systemic, balance of power theory developed by Kenneth Waltz in which states do not seek to maximise power, but merely balance it. And because the international system is regarded as anarchic and based on self-help, the most powerful units set the scene of action for others as well as themselves. These major powers are referred to as poles; hence the international system (or a regional subsystem), at a particular point in time, may be characterised as unipolar, bipolar or multipolar.

**Neotraditionalism**

**Suggested text for this entry welcome. Please contribute!**

**New War Theory**

Mary Kaldor's new war theory argues that contemporary types of warfare are distinct from the classic modern forms of warfare based on nation-states. New wars are part of a globalised war economy underpinned by transnational ethnicities, globalised arms markets and internationalised Western-global interventions. The new type of warfare is a predatory social condition which damages the economies of neighbouring regions as well as the zone of conflict itself, spreading refugees, identity-based politics and illegal trade. It is also characterised by new forms of violence (the systematic murder of 'others', forced population expulsion and rendering areas uninhabitable) carried out by new militaries (the decaying remnants of state armies, paramilitary groups, self-defence units, mercenaries and international troops) funded by remittances, diaspora fund-raising, external government assistance and the diversion of international humanitarian aid. Whereas 80 per cent of war victims early last century were military personnel, it is estimated that 80 per cent of victims in contemporary wars are civilians. According to Kaldor, this new form of warfare is a political rather than a military challenge, involving the breakdown of legitimacy and the need for a new cosmopolitan politics to reconstruct affected communities and societies. See Kaldor, Mary. 1999. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Polity, Cambridge.

**Normative Theory**

Normative theory deals precisely with values and value preferences. Unlike empirical theory, however, propositions in normative theory are not subject to empirical test as a

means of establishing their truth or falsehood. Normative theory deals not with what *is*, the domain of empirical theory. Rather, normative theory deals explicitly with what *ought* to be - the way the world should be ordered and the value choices decision makers *should* make (Viotti, P. and M. Kauppi, (eds.). 1987. *International Relations Theory*. Macmillan Publishing Company, New York).

### **Nuclear Utilisation Theory**

Suggested text for this entry welcome. Please contribute!

### **Offensive Realism**

Offensive realism is a covering term for several theories of international politics and foreign policy that give analytical primacy to the hostile and unforgiving nature of the international system as the cause of conflict. Like defensive realism, some variants of offensive realism build upon and depart from Waltz's neorealism. Offensive realism holds that anarchy (the absence of a worldwide government or universal sovereign) provides strong incentives for expansion. All states strive to maximize their relative power because only the strongest states can guarantee their survival. They pursue expansionist policies when and where the benefits of doing so outweigh the costs. States face the ever-present threat that other states will use force to harm or conquer them. This compels them to improve their relative power positions through arms build-ups, unilateral diplomacy, mercantile (or even autarkic) foreign economic policies, and opportunistic expansion. Ultimately every state in the international system strives to become a regional hegemon - a state that enjoys a preponderance of military, economic, and potential power in its part of the globe. Offensive realists however, disagree over the historical prevalence of hegemonic regional systems and the likely responses of weaker states to would-be regional hegemons (e.g., balancing, buck-passing, or bandwagoning). In particular, there is a sharp disagreement between proponents of the balance-of-power tradition (John Mearsheimer, Eric Labs, Fareed Zakaria, Kier Lieber, and Christopher Layne) and proponents of the security variant of hegemonic stability theory (Robert Gilpin, William Wohlforth, and Stephen Brooks). (Sources: Jeffrey W. Taliaferro, 'Security-Seeking Under Anarchy: Defensive Realism Reconsidered,' *International Security*, 25, 3, Winter 2000/2001: 152-86; and John J. Mearsheimer, (2002), *Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton, New York).

### **Peripheral Realism**

A foreign policy theory arising from the special perspective of (Latin American) peripheral states and represented by the work of Carlos Escude, for example. This view of international relations regards the international system as having an incipient hierarchical structure based on perceived differences between states: those that give orders, those that obey, and those that rebel. The peripheral approach introduces a different way of understanding the international system: that is, from the unique viewpoint of states that do not impose 'rules of the game' and which suffer high costs when they confront them. Thus, the foreign policies of peripheral states are typically framed and implemented in such a way that the national interest is defined in terms of development, confrontation with great powers is avoided, and autonomy is not understood as freedom of action but rather in terms of the costs of using that freedom.

### **Pluralism**

A tradition in international relations that argued that politics, and hence policy, was the

product of a myriad of competing interests, hence depriving the state of any independent status. Pluralism can be seen to derive principally from a liberal tradition, rooted in Locke's 'Second Treatise of Government', and to pose an anti-realist vision of the centrality of the state in world politics. Pluralists make four key assumptions about international relations. Primarily, non-state actors are important entities in world politics. Secondly, the State is not looked upon as a unified actor, rather, competition, coalition building, and compromise between various interest groups including multinational enterprises will eventually culminate into a 'decision' announced in the name of the state. Thirdly, pluralists challenge the realist assumption of the state as a rational actor, and this derives from the second assumption where the clash of competing interests may not always provide for a rational decision making process. Finally, the fourth assumption revolves around the nature of the international agenda, where it is deemed extensive by the pluralists and includes issues of national security as well as economic, social and environmental issues. Hence, pluralists reject the 'high politics' 'low politics' divide characteristic of realism. They also contend with the predominance of a physical conception of power inherent in realism.

### **Policy-Relevant Theory**

Policy-relevant theories may have explicit purposes that stem from the value preferences of the theorist, such as reducing the likelihood of war or curbing the arms race. Acting on such theories, of course, is the domain of the policy maker, a task separate from that of the empirical theorist. Theorists who become policy makers may well make choices informed by what theories say will be the likely outcomes of implementing one or another alternative. Their choices may be informed by empirical theory or understanding of world events, but the decisions they make are still based on value preferences (Viotti, P. and M. Kauppi, (eds.). 1987. *International Relations Theory*. Macmillan Publishing Company, New York).

### **Poliheuristic Theory of Foreign Policy Decision Making**

**Suggested text for this entry welcome. Please contribute!**

### **Postinternationalism**

Unlike many other theories, postinternational theory is organized around the premise that our time is marked by profound and continuous transformations and turbulence. It seeks to account for the dynamics of change and anticipate where they might be leading the world. Its prime focus is on the transformation of three basic parameters: one at the micro level of individuals, another at the micro-macro level where individuals and their collectivities interact, and the third is at the macro level of collectivities and their global structures. The central concept at the micro level involves a skill revolution, whereas at the micro-macro level it involves the pervasiveness of authority crises experienced by all kinds of collectivities; and at the macro level it posits a bifurcation of global structures into the state-centric world of sovereignty-bound actors and the multi-centric world of sovereignty-free actors. This formulation is theoretical in the sense that it anticipates the conditions under which continual turbulence and transformation are likely to sustain world affairs. Examples of transformations at each level include the increasingly manifest readiness of individuals to engage in collective action (micro level), the 'battle of Seattle' (micro-macro level), and the pattern - indeed, institutionalization - whereby the NGO and state-centric worlds converge around

common interests (macro level). See James Rosenau's (1990) *Turbulence in World Politics* and Heidi Hobbs' (ed.) (2000) *Pondering Postinternationalism*.

### **Postmodernism**

A more extreme branch of Critical Social Theory (see above) that can be identified in terms of its critical stance toward (western) modernity and the unambiguous narratives of reason, truth and progress. Whereas the dominant narrative of modernity upholds reason as the foundation of objective truth and the source of progress, postmodernism emphasises the interplay of a plurality of discursive practices, ways of knowing, social identities and possible worlds.

### **Power Transition Theory**

Created by A.F.K. Organski and originally published in his textbook, *World Politics* (1958), power transition theory today describes international politics as a hierarchy with (1) a "dominant" state, the one with the largest proportion of power resources (population, productivity, and political capacity meaning coherence and stability); (2) "great powers," a collection of potential rivals to the dominant state and who share in the tasks of maintaining the system and controlling the allocation of power resources; (3) "middle powers" of regional significance similar to the dominant state, but unable to challenge the dominant state or the system structure, and (4) "small powers," the rest. The principle predictive power of the theory is in the likelihood of war and the stability of alliances. War is most likely, of longest duration, and greatest magnitude, when a challenger to the dominant power enters into approximate parity with the dominant state and is dissatisfied with the existing system. Similarly, alliances are most stable when the parties to the alliance are satisfied with the system structure. There are further nuances to the theory: for instance, the sources of power transition vary in their volatility, population change being the least volatile and political capacity (defined as the ability of the government to control resources internal to the country) the most volatile. (Best single text and the source of the above description: *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*, by Ronald L. Tammen et al., published by Seven Bridges Press, 2000.)

### **Prisoner's Dilemma**

Cooperation is usually analysed in game theory by means of a non-zero-sum game called the "Prisoner's Dilemma" (Axelrod, 1984). The two players in the game can choose between two moves, either "cooperate" or "defect". The idea is that each player gains when both cooperate, but if only one of them cooperates, the other one, who defects, will gain more. If both defect, both lose (or gain very little) but not as much as the "cheated" cooperator whose cooperation is not returned. The problem with the prisoner's dilemma is that if both decision-makers were purely rational, they would never cooperate. Indeed, rational decision-making means that you make the decision which is best for you whatever the other actor chooses. Suppose the other one would defect, then it is rational to defect yourself: you won't gain anything, but if you do not defect you will be stuck with a loss. Suppose the other one would cooperate, then you will gain anyway, but you will gain more if you do not cooperate, so here too the rational choice is to defect. The problem is that if both actors are rational, both will decide to defect, and none of them will gain anything. However, if both would "irrationally" decide to cooperate, both would gain.

**Rationalism**

A theoretical qualification to the pessimism of realism and the idealism of liberal internationalism. Rationalists view states as comprising an international *society*, not merely an international system. States come to be a part of an international society by accepting that various principles and institutions govern the way in which they conduct their foreign relations. In doing so, it can be argued, states also display a commitment to the idea that it is inappropriate to promote the national interest without any regard for international law and morality.

**Realism**

A particular view of the world, or paradigm, defined by the following assumptions: the international realm is anarchic and consists of independent political units called states; states are the primary actors and inherently possess some offensive military capability or power which makes them potentially dangerous to each other; states can never be sure about the intentions of other states; the basic motive driving states is survival or the maintenance of sovereignty; states are instrumentally rational and think strategically about how to survive.

**Social Constructivism**

Social constructivism is about human consciousness and its role in international life. As such, constructivism rests on an irreducibly intersubjective dimension of human action: the capacity and will of people to take a deliberate attitude towards the world and to lend it *significance*. This capacity gives rise to social facts, or facts that depend on human agreement that they exist and typically require human institutions for their existence (money, property rights, sovereignty, marriage and Valentine's Day, for example). Constructivists contend that not only are identities and interests of actors socially constructed, but also that they must share the stage with a whole host of other ideational factors emanating from people as cultural beings. No general theory of the social construction of reality is available to be borrowed from other fields and international relations constructivists have not as yet managed to formulate a fully fledged theory of their own. As a result, constructivism remains more of a philosophically and theoretically informed perspective on and approach to the empirical study of international relations. (Edited passage from Ruggie, J. 'What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge', *International Organization* 52, 4, Autumn 1998).

**Traditionalism**

An approach to international relations that emphasises the studying of such disciplines as diplomatic history, international law, and philosophy in an attempt to develop better insights. Traditionalists tend to be skeptical of behavioralist approaches that are confined to strict scientific standards that include formal hypothesis testing and, usually, the use of statistical analysis (Viotti, P. and M. Kauppi, (eds.). 1987. *International Relations Theory*. Macmillan Publishing Company, New York).

**Transnational Historical Materialism**

Transnational historical materialism falls within the Marxist tradition. This contemporary Marxism takes its inspiration from Antonio Gramsci and gives greater significance to the role of culture and ideas, along with focussing on economic aspects of order and change. It is seen as a corrective to the economism of classical Marxism.



**Transnationalism**

Interactions and coalitions across state boundaries that involve such diverse nongovernmental actors as multinational corporations and banks, church groups, and terrorist networks. In some usages, transnationalism includes both nongovernmental as well as *transgovernmental* links. The term *transnational* is used both to label the actor (for example, a transnational actor) or a pattern of behavior (for example, an international organisation that acts *transnationally* - operates across state borders). Theorists focusing on transnationalism often deemphasise the state as primary and unitary actor (Viotti, P. and M. Kauppi, (eds.). 1987. *International Relations Theory*. Macmillan Publishing Company, New York).

**Two-World Order**

Suggested text for this entry welcome. Please contribute!

**Virtual Theory**

Suggested text for this entry welcome. Please contribute!

**World Capitalist System**

An approach to international relations that emphasises the impact of the world wide spread of capitalism. It focuses on class and economic relations and the division of the world into a dominant centre or core of industrialised countries, a subordinate periphery of less developed countries and a semi-periphery of countries that occupy an intermediate position between core and periphery (Viotti, P. and M. Kauppi, (eds.). 1987. *International Relations Theory*. Macmillan Publishing Company, New York).

**World-Systems Analysis**

World-systems analysis is not a theory or mode of theorizing, but a perspective and a critique of other perspectives within social science. Its social origins were located in the geopolitical emergence of the Third World in the late 1960s and the manifest insufficiencies of modernization theory to account for what was happening. The unit of analysis is the world-system rather than a state or society, with particular emphases on the long-term history and totality of the system. The notion of totality (globality, multidisciplinary and holism) distinguishes world-systems analysis from similar approaches such as global or international political economy which look at the relationships between the two segregated streams of politics and economics. Proponents of world-systems analysis also regard it as an intellectual *movement*, capable of transforming social science into a vehicle for world-wide social change.

Sumber: [www.irtheory.com](http://www.irtheory.com)

## INTERNATIONAL RELATIONS'S ISSUES

### Issue I: STUDYING WORLD POLITICS: A THEORETICAL OVERVIEW

<p><b>DIPLOMATIC HISTORY</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Focus on International Law</li> <li>• Narratives</li> <li>• Diplomatic treaties and documents</li> <li>• Elite interactions</li> <li>• No generalisations</li> <li>• Ignored social, economic, and broader cultural / political issues</li> </ul> <p><b>CURRENT EVENTS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analysis of what was current</li> <li>• Interpretation of what was in the news.</li> </ul>	<p><b>IDEALISM</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beginning of the discipline of IR as separate field of academic study</li> <li>• Normative assumptions about human nature</li> <li>• Focus upon law and ethics</li> </ul> <p><b>Three basic assumptions:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. individuals and international organisations are most important actors</li> <li>2. the purpose of IR was to make international politics like domestic politics</li> <li>3. power politics were not in harmony with the real world</li> </ol> <p>Peace and order through Collective Security</p> <p>Idealist experiment constructed in the League of Nations</p> <p><b>Two modes of inquiry:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Historical: learning the lessons of history</li> <li>2. Legal Institutional: peace through global institutions</li> </ol>
<p><b>CLASSICAL REALISM</b></p> <p>Hans Morgenthau, Politics Among Nations</p>	<p><b>BEHAVIOURALISM</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1950s-1960s so-called 'behavioural revolution'</li> </ul>

<p>Central to understanding all politics is a quest for power.</p> <p><b>Basic Assumptions:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. nation states are the most important actors</li> <li>2. a distinction between what is domestic and what is international politics</li> <li>3. IR involves a struggle for power</li> </ol> <p><b>Realism focuses upon:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• interstate relations</li> <li>• national security</li> <li>• military power</li> <li>• balances of power</li> </ul> <p>Hobbesian assumption about man in the state of nature</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Advocated a more rigorous and 'scientific' approach to studying IR.</li> <li>• Testing of hypothesis</li> <li>• Need for research that could be replicated.</li> <li>• Criticised Morgenthau and Realists for lack of precision in their concepts.</li> <li>• Need a workable definition of concepts such as the national interest and balance of power</li> <li>• Need systematic research in order to test propositions to make generalisations, to be able to describe, explain, and predict.</li> </ul> <p><b>Hedley Bull's critique</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. relying upon what could be 'counted' kept scholars remote from politics</li> <li>2. only said anything useful when they used classical methods</li> <li>3. impossibility of conducting controlled experiments</li> <li>4. disservice to idea of theory through modeling</li> <li>5. works distorted by a 'fetish' for measurement</li> <li>6. cut off from history and philosophy works were shallow</li> </ol>
<p><b>TRANSNATIONALISM/ INTERDEPENDENCY</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Keohane and Nye developed concept of interdependency</li> <li>• Focus on transnational issues</li> <li>• Questioned conventional wisdom of Realism</li> </ul> <p><b>Basic Assumptions:</b></p>	<p><b>MARXISM</b></p> <p>Origins for much later Marxist theory: Lenin's Theory of Imperialism</p> <p><b>Basic Assumptions:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. classes are most important actors</li> <li>2. no distinction between domestic and international politics</li> <li>3. international conflict found in evolution of economic production.</li> </ol>

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. actors other than states important (eg MNCS)</li> <li>2. no clear hierarchy of issues</li> <li>3. force not effective instrument of policy</li> </ol> <p><b>NEOREALISM</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Waltz, Theory of International Politics (1979)</li> <li>• Most important new element in Waltz's realism = STRUCTURE</li> </ul> <p><u>There are three elements in this structure.</u></p> <p><b>Two are said to be constant:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. the system is anarchic, rather than hierarchic</li> <li>2. it is characterised by like units with similar functions (states) <b>and one element is variable:</b></li> <li>3. (3) the distribution of capabilities across the states</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lenin saw imperialism as the last stage of capitalism: monopoly capitalism</li> <li>• Immiseration of working class</li> <li>• Export of capital abroad</li> <li>• Rivalry for outlets overseas among capitalist states</li> <li>• Post World War Two new forms of capitalist hegemony over former colonies</li> <li>• IMF/World Bank</li> <li>• Structure of global capitalist economy</li> <li>• World historical cycle of capitalism</li> <li>• Dependency theories</li> </ul>
<p><b>CRITICAL THEORIES, POSTPOSITIVISM/ POSTMODERNISM</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Not all critical theories are postmodern (although some are)</li> <li>• Latest challenge to traditional IR theory</li> <li>• Debates on the construction of knowledge</li> <li>• The links between knowledge and power</li> <li>• Theories are embedded in social experience</li> <li>• Deconstruction</li> <li>• Discourse</li> <li>• Theory is always for something and for somebody</li> <li>• Failure of Enlightenment project</li> <li>• Some critical theories seek to change the world</li> </ul>	

**Issue II: IDEALISM, UTOPIAN PROJECTS AND THE FAILURE OF**

## COLLECTIVE SECURITY

<p><b>Lessons of War</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Catalyst for discipline</li> <li>• 'war to end all wars'</li> <li>• Failure of balance of power</li> <li>• Concentric circles of influence:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ - debates within discipline</li> <li>○ - influence from other social sciences</li> <li>○ - events in real world</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Idealism</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normative/prescriptive approach</li> <li>• Roots: Kant</li> <li>• 3 alternatives for managing power:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. collective defence/balance of power</li> <li>2. collective security</li> <li>3. global security (world government)</li> </ol> </li> </ul>
<p><b>Collective Security</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 'all for one, one for all'</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. states willing to go to war vs. any aggressor</li> <li>2. states willing to act when own national interests not directly threatened</li> </ol>	<p><b>Wilsonianism and the League of Nations: Functions of the League</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Permanent Court of Int. Justice:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ distinction between justiciable and non-justiciable disputes</li> </ul> </li> <li>2. Arbitration and conciliation</li> <li>3. Collective Security</li> </ol>
<p><b>Wilsonianism and the League of Nations: Failures of the League</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Non-participation of the United States</li> <li>2. Britain's weak commitment</li> <li>3. France's weak commitment</li> <li>4. Ideology</li> <li>5. Sovereignty</li> </ol>	<p><b>Wilsonianism and the League of Nations: Events</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Locarno Treaties, 1924-25</li> <li>• Japanese invasion of Manchuria</li> <li>• The Abyssinian Affair 1935-6</li> <li>• The Response to Hitler</li> </ul>
<p><b>Conceptual Problems</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legal definitions of aggression</li> <li>• National interests vs. public goods</li> <li>• Collective security vs. balance of power</li> </ul>	

**Issue III: REALISM AND POWER POLITICS**

<p><b>REALISM</b></p> <p><b><u>Critique of Idealism:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Morality and ideas of justice cannot overcome anarchy</li> <li>• Idealist ideas were utopian, and dangerous.</li> <li>• Injustice versus disorder</li> <li>• Kissinger: "The most fundamental problem of politics is not the control of wickedness, but the limitation of self-righteousness"</li> </ul> <p><b><u>Realist assumptions:</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. nation state as dominant actor</li> <li>2. national interest the dominant motive</li> <li>3. power the dominant means</li> </ol> <p><b>Original theory based upon assumptions of human nature.</b></p> <p><b><u>Morgenthau: three basic drives of human nature:</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. to live</li> <li>2. to reproduce</li> <li>3. to dominate</li> </ol> <p><b>Intellectual antecedents: Hobbes. Machievelli.</b></p>	<p><b>SECURITY DILEMMA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anarchy leads to feeling of insecurity, mutual suspicion, and fear.</li> <li>• And competition</li> <li>• Power as the first regulating principle</li> <li>• The logic of the balance of power</li> <li>• The structure of the international system</li> </ul> <p><b><u>MAIN PROPOSITIONS</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. states are the basic actor in IR</li> <li>2. state officials act rationally as power maximisers</li> <li>3. International behaviour can be viewed separately from economics, ideologies, or morals</li> <li>4. Foreign policy can be viewed separately from domestic politics.</li> <li>5. In the inter-state power struggle the 'rules of the balance of power' ensures world stability</li> </ol> <p><b><u>E.H. Carr (20 Years Crisis) pointed out 3 flaws of Idealism:</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. priority was given to reason over interests</li> <li>2. priority was given to ethics over politics</li> <li>3. priority was given to theory over practice</li> </ol>
<p><b>DISTINCTIONS BETWEEN BALANCE OF POWER AND COLLECTIVE SECURITY</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. CS calls for an alliance uniting all states in defence of status quo. B of P calls for an alliance system that divides states.</li> </ol>	<p><b>TRADITIONAL BALANCE OF POWER TECHNIQUES</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mobilising Power</li> <li>2. Alliances</li> <li>3. Compensation</li> <li>4. Neutralisation</li> </ol>

<ul style="list-style-type: none"> <li>2. CS looks inward. B of P looks outward</li> <li>3. CS depends upon cooperation; B of P relies upon manipulation of rivalry</li> <li>4. CS requires states identify interests with total world order B of P assumes interests defined in national terms</li> <li>5. CS attempts complete systemization. B of P assumes anarchy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>5. Intervention</li> <li>6. Divide and Rule</li> <li>7. Proxies</li> <li>8. War</li> </ul>
---	---

**Issue IV: LIBERALISM**

<p><b>LIBERALISM/NEOLIBERAL INSTITUTIONALISM</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Idealism = form of Liberalism</li> <li>• Liberalism as 'optimistic' approach to world politics</li> <li>• Republican Liberalism (democratic peace)</li> </ul> <p><b>Neoliberal institutionalism</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Keohane and Nye (<i>Power and Interdependence</i>)</li> <li>• Keohane (<i>After Hegemony</i>)</li> <li>• Stephen Krasner (on 'regimes')</li> <li>• Integration theories</li> <li>• Interdependence</li> <li>• Neo-liberalism concerned with how interests are formed</li> <li>• Interests formed through international institutions</li> <li>• Institutions have formal and informal structures</li> <li>• Institutions guide action</li> </ul>	<p><b>Assumptions shared with Realism:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. states as most important actors</li> <li>2. International system is anarchic</li> <li>3. States as rational actors</li> </ul> <p><b>Distinction between 'absolute' and 'relative' gains.</b></p> <p><b>Problem of cheating.</b></p> <p><b>Deudney and Ikenberry's 'structural liberalism':</b> (co-binding security institutions; penetrated American hegemony; semi-sovereign great powers; economic openness; and civic identity)</p> <p><b>Cold War institutions after the Cold War:</b> (NATO; IMF; World Bank; EU; US-Japan; ASEAN; OAS)</p> <p><b>Realism on NATO (Mearsheimer)</b></p> <p><b>Marshall Plan</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Institutions facilitate cooperation</b></li> <li>• <b>Institutions set agendas</b></li> <li>• <b>Institutions help process information</b></li> </ul>	<p><b>Critique of neoliberal institutionalism:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. It is conservative</li> <li>2. It lacks a normative (ethical, moral) dimension</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Institutions help coordinate policies</b></li> </ul> <p><b>Thatcher and the EU experience</b></p> <p><b>US-Japan institutional ties</b></p> <p><b>Germany and Japan as semi-sovereign 'great powers'</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Ignores individuals.</li> <li>4. It is hyper-rationalist</li> <li>5. Institutions don't change behaviour when the crunch comes</li> <li>6. Focus too much on economics</li> <li>7. Question of anarchy and relative gains</li> </ol> <p><b>Institutions as instruments of and for the powerful</b></p>
--	--

**Issue V : MARXISM AND WORLD-SYSTEMS THEORY**

<p><b>MARXISM</b></p> <p><b>Imperialism (Lenin)</b>  <b>Dependency (Frank)</b>  <b>World system (Wallerstein)</b></p> <p><b>Core assumptions:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Classes are the most important actors in IR</li> <li>2. no distinction between domestic and international politics</li> <li>3. conflict found in evolution of economic production</li> </ol>	<p><b>MARXISM:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• the mode of production and exchange of goods and services form the BASES of all social processes and institutions</li> <li>• economics is the foundation upon which is constructed a SUPERSTRUCTURE of laws, government, culture.</li> <li>• these institutions in turn supported by political and social ideologies.</li> <li>• social existence determines consciousness</li> <li>• surplus value</li> <li>• alienation</li> <li>• immiseration of the working class</li> <li>• class struggle</li> <li>• socialist revolution</li> </ul>
<p><b>LENINISM:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• process of capitalising surplus value</li> <li>• world markets</li> <li>• exploitation of primary products</li> <li>• variable and constant capital</li> <li>• export of capital to poor countries</li> <li>• concentration of capital</li> </ul>	<p><b>Defining characteristics of Lenin's theory:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. concentration of production and capital and creation of monopolies</li> <li>2. merging of bank and industrial capital to create finance capital and financial oligarchy</li> <li>3. export of capital</li> <li>4. international monopolies</li> </ol>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• growth of monopolies</li> <li>• imperialist rivalry for investment outlets</li> <li>• 'superprofits'</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. territorial division of the world</li> <li>6. and re-division</li> <li>7. rivalry for hegemony</li> <li>8. war</li> </ol>
--	---

<p><b>CRITIQUE</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Britain the principle imperial power; but bulk of sources in German about Germany. Most of empirical evidence = data on capital exports from European countries OTHER than Britain.</li> <li>2. Moreover the greatest portion of British capital exports went to INDEPENDENT countries, mainly to other CAPITALIST countries.</li> <li>3. The rate of return</li> <li>4. The case of Belgium</li> <li>5. Misleading figures for Britain's capital exports</li> <li>6. Time frame (export of capital a feature before Monopolies)</li> <li>7. Time frame (imperialism before the last stage)</li> <li>8. Many were capital importers</li> <li>9. Advantage of capital exports from Europe and N. America</li> <li>10. Ignores autonomy of the political sphere</li> <li>11. Individual agency?</li> <li>12. Imperialism of 'Great Powers'?</li> <li>13. Post-war reconstruction?</li> <li>14. National Question</li> <li>15. Socialist Imperialism?</li> </ol>
--

**Issue VI: CRITICAL APPROACHES**

<p><b>CRITICAL THEORY</b></p> <p><b>Slogan:</b> "The Whole is False"</p> <p>Broadly speaking an emancipatory approach concerned with what <i>might be</i> rather than what <i>is</i>, or <i>has been</i>.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Marxian Legacy</li> </ol>	<p><b>SOCIAL CONSTRUCTIVISM</b></p> <p><b>Slogan:</b> "Ideas, identity, and ideology matter"</p> <p><b>Basic Assumption:</b> That individuals construct their own understanding of the world</p> <p>A normative theory of knowledge and learning</p>
---	--

<p>2. Frankfurt School - originally sought to explain success of capitalism and develop theories of modernity</p> <p>3. Habermas "A loose coalition of feminists, postpositivists, postmodernists, and neo-marxists"?</p> <p>Difficulties with reducing crit. theory to a set of core assumptions (antipositivistic and 'antiscientific')</p> <p><b>Primary focus:</b> Individuals and societies/communities rather than the state</p> <p><b>Primary aim:</b> to change the discourse of IR</p> <p><b>Primary method:</b> deconstruction of texts and the construction of critical normative arguments in order to invalidate positivist logic. Tries to turn arguments of mainstream theorists upside down to reveal their flaws. Examples include critique of rationality, stressing the subjective nature of all thinking that can be revealed by an author's choice of language etc.</p> <p><b>Differences with 'mainstream' IR theories</b> - challenges the notion of the state as artificially constructed, poorly defined, and losing relevance.</p> <p>Concedes nothing to realism (as neoliberal theories do)</p> <p><b>Criticism of critical theory:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lack of empirical evidence</li> <li>2. Lack of relevance - normative theories are doomed to failure</li> <li>3. Takes refuge in obscurity</li> <li>4. Overstates emerging cosmopolitanism and turns uncertainty into a virtue</li> </ol>	<p><b>Core concepts:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Knowledge is temporary, socially constructed, and subjective</li> <li>2. Learning occurs through reflection, discourse, socialization/past experiences</li> <li>3. The current reality is always in a state of flux or indeterminacy</li> <li>4. The criteria chosen to evaluate knowledge will always be subject to revision and change (even though constructivists engage in positivist discourse)</li> </ol> <p>Alexander Wendt - the agent/structure debate</p> <p>Focus on cultural-institutional aspects of societies, norms and identity</p> <p>Not dissimilar to realism in terms of the focus on behaviour partly as a product of historical experience, although the two differ on the significance (or existence) of learning</p> <p>Examples of identity shaping behaviour: US, Australia, Russia</p> <p><b>Modernisation and world politics</b> - security as a contested concept with many levels. Argues that issues of security are broadening and increasingly moving away from the traditional focus on the state - eg drug trafficking, AIDS, terrorism, environmental degradation, information technology.</p> <p><b>Criticism:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Engagement in positivist discourse entails the need for constructivism to be assessable by positivist criteria</li> <li>2. Realists and some neoliberals reject the normative focus</li> </ol>
--	--

<p>5. Criticism for the sake of criticism?</p> <p>6. End goals: emancipation to what?</p>	<p>3. Problem of identifying capabilities in social rather than material terms (vagueness)</p> <p>4. An incomplete approach</p> <p><b>Advantages:</b></p> <p>1. Highlights problems in mainstream logic</p> <p>2. Is becoming more empirically focussed and therefore can be defended against positivist criticism</p> <p>3. Encourages dialogue between generalizing IR theory and a more individualistic focus - a "bridge" between positivism and postpositivism?</p> <p>4. Replacing Marxism as the major challenger to the realist/neoliberal value-neutral approach?</p> <p>5. A more rigorous 'postmodern' vision of the world?</p>
---	--

**Issue VII: CULTURE AND POWER INTO THE 21st CENTURY**

<p><b>CULTURE AND WORLD POLITICS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samuel Huntington</li> <li>• Jean Kirkpatrick</li> <li>• Kishore Mahbubami</li> <li>• Barry Buzan</li> <li>• George Kennan (containment)</li> <li>• Francis Fukuyama (end of history)</li> <li>• John Mearsheimer (back to the future)</li> </ul>	<p><b>Huntington's "Clash of Civilizations" Propositions about the nature, identity, dynamics of civilizations:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 'a distinction exists between civilization in the singular and civilizations in the plural'</li> <li>2. Civilization is a cultural entity</li> <li>3. Civilizations are comprehensive</li> <li>4. Civilizations are long-lived</li> <li>5. Civilizations don't do what governments do</li> </ol> <p><b>The importance of civilizations because:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Civilizational identity is fundamental</li> <li>2. The world is becoming smaller</li> <li>3. Economic modernization</li> </ol>
---	--

	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. The dual role of the West</li> <li>5. Cultural characteristics not easily compromised</li> <li>6. Regionalisation</li> </ol> <p><b>Where does Australia fit?</b></p>
--	--

<p><b>Evidence?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflicts in the former Yugoslavia between Catholic Croats, Orthodox Serbs, and Muslim Bosnians and Kosovar Albanians</li> <li>• Russian Slav sympathies for fellow Slav Serbs</li> <li>• War between Christian Armenians and Muslim Azeris</li> <li>• War between Orthodox Russians and Muslim Chechens</li> <li>• Conflict in Dagestan</li> <li>• Fighting between Orthodox Russians and Islamic groups in Central Asia</li> <li>• NATO excluding Slavs</li> <li>• EU excluding Muslims</li> <li>• Kashmir</li> <li>• Hindu nationalism</li> <li>• Gulf War</li> <li>• Listing of terrorist states; Rise of Islam.</li> <li>• Conflict over Resources</li> <li>• Geographical density</li> <li>• Refugees</li> <li>• Emigrants</li> <li>• Water</li> <li>• Oil</li> <li>• Population; disease; deforestation; soil erosion; water depletion; rising sea levels.</li> <li>• <b>Globalisation</b> (factors of production; trade; Hansonism; global institutions)</li> <li>• <b>Human Rights</b> (modernization/westernization; Asian values; cultural relativism)</li> </ul>	
---	--

**Issue IX: GENDER AND INTERNATIONAL RELATIONS**

<p><b>Feminism and Gender</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• IR Theory as constructed by men</li> <li>• IR as Gendered</li> </ul>	<p><b>World Politics as socially constructed</b>  <b>J. Ann Tickner</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Description of world politics from feminist perspective</li> </ul>
---	---

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Who are the greats, ancient, modern, and post-modern?</li> <li>• Academia dominated by men</li> <li>• Name the female defence ministers?</li> <li>• Rebecca Grant: "When women are absent from the foundation theories a source of gender bias is created that extends into IR theory"</li> <li>• Realism's gendered concepts?</li> <li>• Ideas of autonomy; independence; separation.</li> <li>• Conceptions of separateness and connection</li> <li>• Similarity and difference</li> <li>• Formation of social roles</li> <li>• Realism as a 'masculine' theory</li> <li>• Sovereignty and autonomy reflecting a male psychology</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instead of power as domination and coercion</li> <li>• We have power as potential and capacity for cooperation</li> <li>• Security from structural inequalities</li> <li>• Non-violent conflict resolution</li> <li>•</li> </ul> <p><b>Strands of feminism:</b> (Maysia Zalewski)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberal feminism</li> <li>• Marxist and socialist feminism</li> <li>• Radical feminism</li> <li>• Feminist empiricism</li> <li>• Feminist standpoint</li> <li>• Feminist post-modernism</li> <li>• Links between gender and violence and war</li> <li>• Evidence linking aggression and the male</li> <li>• Gender difference as socially constructed</li> </ul>
<p><b>Fukuyama's Women and the Evolution of World Politics</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Biological determinants of human behavior?</li> <li>• Some behavior genetically, rather than culturally determined?</li> </ul> <p><b>Johan Galtung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Links between male sexuality and violence</li> <li>• Structural violence</li> <li>• Institutionalization of patriarchy</li> <li>• Cultural violence</li> </ul> <p><b>Charlotte Bunch</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Discourse of war is gendered</li> <li>• Behavior as biologically driven</li> </ul>	<p><b>Richard Wrangham and Dale Peterson's DEMONIC MALES: Apes and the Origins of Human Violence</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Genetic make-up of Chimpanzees and Humans</li> <li>• Male initiated territorial aggression</li> <li>• Gangs</li> <li>• Ethnic purity</li> <li>• Human killing rooted in pre-human history?</li> <li>• Liberal democracies and women in politics</li> <li>• Changing democratic structures in liberal democracies</li> <li>• Sexual bases of politics and the democratic peace</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Links between hormones and aggression</li> <li>• Links between sex and violence</li> <li>• The testosterone curve</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• US will be less inclined to use power in world politics?</li> </ul> <p><b>Grant and Newland</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Back to social construction of masculinity and femininity</li> <li>• Absence of empirical evidence linking sex, biology, and war</li> <li>• Men as reluctant warriors</li> <li>• Women as aggressive leaders</li> <li>• Men chief perpetrators and victims of state violence</li> </ul>
---	---

**Issue X: THE COLD WAR**

<p><b>The Cold War</b></p> <p><b>Was the Cold War really a war?</b> - Two major schools of thought: Cold War as inter-systemic conflict vs Cold War as Long Peace</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Inter-systemic conflict (Fred Halliday)</b> The Inter-systemic argument rests on four core propositions: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Political and social heterogeneity (conflict between capitalism and communism) existed between the East and the West</li> <li>○ Domestic ideologies determine foreign policy</li> <li>○ Rationalise conflict as a "just cause"</li> <li>○ Intersystemic competition takes place at the level of traditional inter-state relations, as well as at the socio-economic and ideological levels.</li> </ul> </li> <li>2. <b>Long Peace (John Lewis Gaddis)</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Structural elements of stability: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ bipolarism</li> <li>▪ Easy to manage</li> <li>▪ Stable alliances</li> <li>▪ Defections tolerated (China)</li> </ul> </li> <li>2. Special Features of US/USSR Relations: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Had never fought each other</li> <li>▪ Lack of economic and political interdependence</li> <li>▪ Geographically distant</li> <li>▪ Limited communications</li> </ul> </li> </ol> </li> </ol>
---

Nature of internal/domestic politics  
Psychological/Behavioural Factors  
Technological Advancements  
Ideology

## **Issue XI: THEORIES OF WAR**

### **Causes of War**

#### **The causes of war & Three levels of analysis:**

1. The individual level: Human Nature (the behaviouralist explanation)
  - arms do not cause wars & people do: "people do not fight because they have arms. They fight because they are afraid and they deem it necessary to fight" (Morgenthau)
  - Homo Sapiens is one of only a few species that practices intraspecific aggression & the routine killing of their own species.
  - Therefore aggression, and consequently war, is a biologically determined element of the human condition (note the difference between this and some classical realists, who would argue that insecurity and power struggles & rather than war per se & are inherent).
2. The State Level: Domestic Factors/Characteristics
  - Nationalism
  - Economic System/Performance
  - Cultural/Societal Determinants
  - Type of government
  - Duration of independence
3. The System Level: Cycles of War and Peace
  - Power Transitions
  - Cyclical Theories

#### **Stoessinger's Why Nations Go to War:**

1. No nation that began a war in the twentieth century emerged from it the victor.
2. Personalities of leaders are crucial in terms of the likelihood that war will break out
3. The single most important factor leading to the outbreak of war is misperception, which manifests itself in 4 ways:
  - A leader's view of his/her own self-image
  - A leader's view of his/her adversary's character
  - A leader's view of his/her adversary's intentions
  - A leader's view of his/her adversary's capabilities and power.

**The Changing Nature of War?**

1. Civil war taking over from traditional wars
2. The "New Agenda" in security studies: Terrorism, economic conflict, globalisation

**Is war increasingly irrelevant?**

1. No longer a need for mass armies when non-state security threats are more significant than those posed by other states?
2. Does nuclear deterrence make great power war obsolete?

**Issue XII:** THEORIES OF PEACE 1

**Issue XIII :** THEORIES OF PEACE: II

**Issue XIV:** WORLD POLITICS AND SECURITY AFTER THE COLD WAR

**Issue XV:** WAR IN KOSOVO AND WORLD POLITICS



## Daftar Pustaka

Amien Rais, *Beberapa Teori Hubungan Internasional* (terj. buku James Dougherty dan Robert L Paltzgraff). Yogyakarta: FISIPOL-UGM, 1985.

Charles A McClelland, *Ilmu Hubungan Internasional: Teori dan Sistem*. Jakarta: Rajawali Press, 1986.

Hans J Morgenthau, *Politik Antarbangsa*. Jakarta: Yayasan Obor, 1990

KJ Holsti, *Politik Internasional: Kerangka Untuk Analisis*. Jakarta: Erlangga, 1995

Mochtar Mas' oed, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: LP3ES, 1990

Robert E Goodin dan Hans Dieter Kligemann, *A New Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press, 1996

Suprpto, *Hubungan Internasional: Sistem, Interaksi dan Perilaku*. Jakarta: Rajawali Press, 1997.

Zainuddin Djafar, *Studi Hubungan Internasional dan Masalah-Masalah Teoritisnya*. Jakarta: PAU-UI: 1990.

*Jurnal Ilmu Politik No. 9, 1991*

*Jurnal Politik Internasional, Vol II No. 8 Juni 2001*

[www.irtheory.com](http://www.irtheory.com)