



ANALISA POLITIK LUAR NEGERI

Debbie Affianty, MA.



ANALISA POLITIK LUAR NEGERI

Penulis: Debbie Affianty, MA.
Layout dan Tata letak: Yusuf Supriatna
Desain Cover: Emra
Cetakan Pertama, Januari 2015
Ukuran 14,5x21 cm_vii+114 Hlm

ISBN: 978-602-346-014-4

Diterbitkan oleh:
UIN Press
Jl. Ir. H. Juanda No. 95 Ciputat 15412

© Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
All copy right reserved

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah puji syukur penulis ucapkan ke hadirat Allah SWT atas rahmat dan perkenanNya, penulisan buku ajar Analisa Politik Luar Negeri akhirnya dapat diselesaikan. Penulis menyadari buku ini masih sangat jauh dari sempurna karena keterbatasan waktu di tengah-tengah kesibukan penulis sebagai Ketua Program Studi Hubungan Internasional UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.

Analisa politik luar negeri menjadi mata kuliah wajib bagi mahasiswa Prodi HI semester 4, setelah mereka mendapatkan mata kuliah Teori HI pada semester 3. Penulis sudah mengampu mata kuliah ini sejak tahun 2011. Keterbatasan referensi dalam bahasa Indonesia telah menyebabkan proses belajar-mengajar menjadi agak tersendat. Hal ini dikarenakan bagi beberapa mahasiswa membaca buku-buku teks dan jurnal berbahasa Inggris adalah sebuah tantangan tersendiri.

Jika pun ada yang buku berbahasa Indonesia, mereka sulit untuk memahaminya karena lebih banyak berbicara tentang teori tetapi tidak ditunjukkan bagaimana menerapkan model analisa ke dalam studi kasus. Hadirnya buku ini diharapkan dapat membantu mereka untuk lebih memahami

dan melihat berbagai model analisa yang dipakai ketika menganalisa kebijakan luar negeri sebuah negara.

Tak lupa penulis mengucapkan rasa terimakasih yang mendalam kepada Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (LP2M) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta yang telah memfasilitasi penulisan buku ajar ini. Terimakasih juga penulis tujukan kepada suami penulis Sumarno dan ananda M. Hanif Ismail yang sangat kooperatif dan penuh pengertian ketika bundanya sering tidak punya banyak waktu untuk berinteraksi.

Semoga kontribusi kecil penulis untuk pengembangan diskursus akademik di kalangan mahasiswa HI dapat membuka jalan untuk perbaikan kualitas pengajaran dan pembelajaran di HI UIN Jakarta di masa depan. Penulis menerima dengan tangan terbuka segala kritik dan saran dari berbagai pihak untuk perbaikan buku ini di masa depan.

Jakarta, November 2014

Debbie Affianty, MSi

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi	v
BAB I	
PENDAHULUAN	1
BAB II	
POLITIK LUAR NEGERI DAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI.....	8
2.1. Definisi Politik Luar Negeri	8
2.2. Definisi Kebijakan Luar Negeri	9
BAB III	
KEPENTINGAN NASIONAL.....	12
BAB IV	
TIGA TINGKATAN ANALISA DALAM ANALISA POLITIK LUAR NEGERI.....	18
3.1. Tingkat Analisa Individu (Individual Level).....	18
2.2. Tingkat Analisa Negara (State Level)	19
2.3. Tingkat Analisa Sistem (System Level).....	19
2.4. Options, decisions dan outcomes dari Politik Luar Negeri	20
BAB V	
MODEL AKTOR RASIONAL.....	23
BAB VI	
MODEL PROSES ORGANISASI	42

BAB VII	
MODEL POLITIK BIROKRASI.....	49
BAB VIII	
FAKTOR PSIKOLOGIS SEBAGAI SALAH SATU FAKTOR	
PENENTU DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN LUAR	
NEGERI.....	59
BAB IX	
FAKTOR DOMESTIK SEBAGAI SALAH SATU FAKTOR	
PENENTU DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN	
LUAR NEGERI.....	74
BAB X	
FAKTOR-FAKTOR INTERNASIONAL SEBAGAI SALAH	
SATU FAKTOR PENENTU DALAM PEMBUATAN	
KEBIJAKAN LUAR NEGERI.....	83
BAB XI	
PERAN MEDIA DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN	
LUAR NEGERI.....	92
BAB XII	
PERAN KELOMPOK KEPENTINGAN DALAM	
PEMBUATAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI.....	98
DAFTAR PUSTAKA.....	109
TENTANG PENULIS.....	111

BAB I PENDAHULUAN

Sistem politik luar negeri beserta struktur dan proses yang berlangsung di dalamnya sangat perlu dipahami oleh mahasiswa Hubungan Internasional. Buku ini bertujuan untuk memberikan landasan teoretis dan konseptual tentang Politik Luar Negeri dan Kebijakan Luar Negeri dan menerapkan beberapa metode analisis Kebijakan Luar Negeri melalui pengkajian beberapa model proses pembuatan kebijakan luar negeri (*foreign policy making process*).

Buku ini ditujukan bagi mahasiswa yang telah mengambil mata kuliah Teori Hubungan Internasional. Dengan buku ini, mereka diharapkan mampu memahami dan menganalisa konsepsi dasar kebijakan luar negeri yang meliputi: ruang lingkup, unit atau tingkatan analisa, metode pendekatan, perspektif analisa dan pemodelan, cara dan teknik serta instrumen analisa. Selain itu buku ini juga membahas tentang keputusan-keputusan dalam kebijakan luar negeri (*foreign policy decisions*) serta mampu menjelaskan perilaku kebijakan luar negeri (*foreign policy behavior*) suatu negara dengan

melihat berbagai *focal point* yang berbeda (input domestik, *images*, birokrasi politik, *groupthink*, kepentingan nasional, dan input eksternal) serta landasan-landasan teoretis dan metodologis. Dari pengetahuan tersebut diharapkan para mahasiswa dapat melakukan analisis atas kebijakan luar negeri sebuah negara.

Buku ini juga akan mengkaji mengapa negara dan pembuat keputusan di sebuah negara dapat berbeda-beda dalam merespon sebuah peristiwa. Tidak ada teori tunggal dalam hal ini. Kebijakan luar negeri suatu negara dapat dianalisis dengan banyak cara. Salah satunya adalah dengan menggunakan konsep kerangka kerja yang didasarkan pada tiga tingkatan analisa, yaitu : tingkat individu, nasional (*state*) dan sistem internasional. Dalam analisa tingkat individu, buku ini akan membahas bagaimana persepsi pribadi, emosi, kondisi psikologis, dan sistem kepercayaan seorang pemimpin (*leader*) atau pembuat kebijakan (*policy maker*) berpengaruh dan berperan dalam membentuk kebijakan luar negeri suatu negara. Sedangkan analisa tingkat nasional (*state*), menggali lebih dalam lagi bagaimana para pembuat kebijakan harus berurusan dengan politik domestik dan konflik kelembagaan di negara mereka sendiri ketika mereka merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan luar negeri. Siklus pemilu,

peran media dan opini publik, serta gerakan moral dan sebagainya dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri suatu negara yang memiliki keunikan tersendiri. Pada analisa tingkat sistem internasional, fokus analisisnya adalah negara dan kepentingannya, dan kebijakan apa yang dibuat oleh pembuat kebijakan untuk mempromosikan kepentingan negaranya tersebut di kancah internasional.

Namun, negara bukan satu – satunya aktor internasional. Berbagai organisasi pemerintah dan non pemerintah yang bersifat transnasional juga aktif mempengaruhi politik luar negeri sebuah negara. Konsekuensinya, ketika dalam perumusan dan pengimplementasian kebijakan luar negeri, para pembuat keputusan harus mempertimbangkan keberadaan aktor – aktor tersebut.

Dengan mempelajari ketiga tingkatan analisa di atas, (individu, nasional, dan internasional) dalam pembuatan kebijakan luar negeri suatu negara di mana terjadi multi-interaksi antara sejarah, kondisi kelembagaan, orientasi psikologis serta perilaku individu pembuat kebijakan tersebut, para mahasiswa diharapkan dapat mengkaji studi kasus yang diambil dari masalah kebijakan luar negeri kontemporer

untuk mempertajam pemahaman mereka tentang materi yang dipelajari.

Pada Bab II akan dijelaskan definisi dan perbedaan antara politik luar negeri dengan kebijakan luar negeri. Bab ini kemudian memberikan beberapa pertanyaan yang terkait dengan analisa politik luar negeri kepada para pembaca untuk didiskusikan bersama kelompok diskusi mereka.

Bab III memberikan penjelasan mengenai kepentingan nasional. Bab ini kemudian memberikan beberapa pertanyaan yang terkait dengan kepentingan nasional dalam kebijakan luar negeri kepada para mahasiswa untuk didiskusikan bersama kelompok diskusi mereka.

Bab IV memberikan penjelasan mengenai tingkatan analisa individu, negara, dan sistem. Bab ini juga memaparkan tentang apa yang dimaksud dengan pilihan, keputusan dan hasil akhir dari kebijakan luar negeri. Bab ini kemudian memberikan beberapa pertanyaan yang terkait dengan tingkat analisa kebijakan luar negeri kepada para mahasiswa untuk didiskusikan bersama kelompok diskusi mereka.

Bab V mempelajari proses pembuatan kebijakan luar negeri melalui Model Aktor Rasional (*Rational Actor Model*) dari Graham T. Allison. Kemudian diberikan sebuah studi kasus dan perintah kepada mahasiswa untuk menggunakan model aktor rasional tersebut dalam menganalisanya bersama kelompok diskusi.

Bab VI mempelajari proses pembuatan kebijakan luar negeri melalui Model Proses Organisasi (*Organizational Process Model*) dari Graham T. Allison. Pembaca kemudian diberikan sebuah studi kasus dan menggunakan model tersebut dalam menganalisanya bersama kelompok diskusi mereka.

Dalam Bab VII pembaca mempelajari proses pembuatan kebijakan luar negeri melalui Model Politik Birokrasi (*Bureaucratic Politics Model*). Mereka kemudian diberikan sebuah studi kasus dan menggunakan model tersebut dalam menganalisanya bersama kelompok diskusi mereka.

Bab VIII mempelajari faktor-faktor psikologis yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan luar negeri sebuah negara. Pembaca kemudian diberikan sebuah studi kasus dan menggunakan model faktor psikologis dari Alex Mintz dan Karl DeRoen dan faktor idiosinkratik dari James N.

Rosenau atau model lainnya dalam menganalisanya bersama kelompok diskusi mereka.

Bab IX mempelajari faktor-faktor domestik yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan luar negeri sebuah negara. Pembaca kemudian diberikan sebuah studi kasus dan menggunakan model faktor-faktor internal/domestik dari Alex Mintz dan Karl DeRoen serta sumber-sumber pemerintahan (*governmental sources*) dan sumber-sumber masyarakat (*societal sources*) dari James N. Rosenau atau model lainnya dalam menganalisanya bersama kelompok diskusi mereka.

Bab X mempelajari faktor-faktor di lingkungan internasional yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan luar negeri sebuah negara. Pembaca kemudian diberikan sebuah studi kasus dan menggunakan model faktor-faktor eksternal/internasional dari Alex Mintz dan sumber-sumber sistemik (*systemic sources*) dari James N. Rosenau atau model lainnya dalam menganalisanya bersama kelompok diskusi mereka.

Bab XI mempelajari peran media dalam pembuatan kebijakan luar negeri dan bagaimana media seperti Al Jazeera

dan Wikileaks bisa mempengaruhi proses pembuatan kebijakan luar negeri sebuah negara. Pembaca kemudian diberikan sebuah studi kasus dan menganalisanya bersama kelompok diskusi mereka.

Bab XII mempelajari peran kelompok-kelompok penekan dan kepentingan dan bagaimana kelompok-kelompok ini, termasuk *transnational advocacy network* dan *lobbyists* bisa mempengaruhi proses pembuatan kebijakan luar negeri sebuah negara. Pembaca kemudian diberikan sebuah studi kasus dan menganalisanya bersama kelompok diskusi mereka.

Pertanyaan untuk diskusi:

1. Apakah yang disebut dengan Analisa Politik Luar Negeri?
2. Apa tujuan dan manfaat mempelajari hal tersebut?
3. Kesulitan apa yang ditemui ketika harus menentukan bahwa sebuah kebijakan luar negeri adalah keputusan yang baik?

BAB II

POLITIK LUAR NEGERI DAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI

2. 1. Definisi Politik Luar Negeri

Dalam buku-buku teks berbahasa Inggris, tidak pernah ada perbedaan antara politik luar negeri dengan kebijakan luar negeri, keduanya merujuk pada *foreign policy*. Namun dalam konteks Bahasa Indonesia, politik luar negeri dan kebijakan luar negeri perlu dibedakan karena politik luar negeri merujuk kepada tataran *blueprint* tatanan berperilaku negara secara filosofis sedangkan kebijakan luar negeri lebih bersifat operasional, yaitu berupa keputusan dan tindakan sebuah negara ke negara lain dalam sistem internasional.

James N. Rosenau menyatakan bahwa politik luar negeri mempunyai tiga konsep untuk menjelaskan hubungan suatu negara dengan lingkungan internasionalnya (Rosenau, 1976:16), yaitu :

- a. Politik luar negeri sebagai sekumpulan orientasi (*as a cluster of orientation*) mencakup sikap, persepsi, dan

nilai-nilai yang dijabarkan dari pengalaman sejarah, dan keadaan strategis yang berakar pada tradisi-tradisi dan aspirasi dari masyarakatnya;

- b. Politik luar negeri sebagai seperangkat komitmen dan rencana bertindak (*as a set of commitment to and plan for action*), yang terdiri dari tujuan nasional dan sarana untuk mencapainya, juga membina situasi eksternal yang sesuai dengan orientasi, diarahkan sebagai strategi, keputusan, dan atau kebijakan;
- c. Politik luar negeri sebagai bentuk perilaku, tindakan atau aksi nyata (*as a form of behaviour, action or concrete actions*) sebagai respons terhadap kejadian dan situasi di luar; merupakan perwujudan dari orientasi, komitmen dan tujuan-tujuan spesifik.

2. 2. Definisi Kebijakan Luar Negeri

Menurut Holsti, kebijakan luar negeri adalah sikap atau tindakan suatu negara yang merupakan *output* politik luar negeri dengan berlandaskan pemikiran, serta pola tindakan yang disusun oleh para pembuat keputusan untuk (1) menanggulangi permasalahan, dan (2) mengusahakan perubahan dalam lingkungan internasional (Holsti, 1992: 199).

Holsti juga menyatakan untuk dapat mengerti tentang kebijakan luar negeri secara utuh, kita perlu menempatkan diri sebagai pembuat kebijakan dan mencoba untuk mengidentifikasi kehendak, tujuan dan memahami mengapa para pembuat kebijakan ini menentukan berbagai macam strategi dan aksi untuk mempertahankan atau malah sebaliknya merubah keadaan. (Holsti, 1992: 269-306).

Menurut K.J Holsti, kebijakan luar negeri dirancang untuk mempertahankan atau mengubah suatu tujuan, keadaan, atau praktik, dalam hubungan eksternal (1992:269). Holsti melanjutkan bahwa beberapa tujuan dirancang untuk mengubah keadaan luar negeri demi kepentingan sebuah negara, kebanyakan dirancang untuk memajukan tujuan-tujuan domestik, seperti keamanan, otonomi, kesejahteraan, dan prestise (1992: 83).

Sedangkan Prakash Chandra mendefinisikan kebijakan luar negeri sebagai sebuah aktifitas yang dilakukan oleh komunitas yang bertujuan untuk mempengaruhi dan mengubah perilaku negara lain serta menyesuaikan diri mereka sendiri ke lingkungan eksternal. Kebijakan luar ini memiliki tujuan untuk

memelihara integritas negara, memajukan kepentingan ekonomi, menjamin keamanan nasional, menjaga prestise nasional dan memperkuat kekuatan nasional, dan memelihara tatanan internasional (Chandra 1979: 81).

Pertanyaan untuk diskusi:

1. Mengapa penting untuk mempelajari kebijakan luar negeri secara komparatif? Apakah dengan melakukan hal tersebut dapat mempengaruhi cara kita menilai sebuah kebijakan luar negeri?
2. Apakah mempertimbangkan variabel independen dan dependent dapat membantu menganalisa kebijakan luar negeri dan memperoleh pengetahuan umum tentang itu?

BAB III

KEPENTINGAN NASIONAL

Kepentingan nasional merupakan dasar untuk menjelaskan perilaku atau kebijakan luar negeri sebuah negara. Kepentingan nasional merupakan salah satu faktor yang menentukan arah kebijakan luar negeri atau politik luar negeri suatu negara (Coplin 1971:141). Kebijakan luar negeri yang dijalankan oleh pemerintah suatu negara ditujukan untuk memenuhi kepentingan nasional masyarakat yang ada di dalam negara itu, walaupun kepentingan nasional ini ditentukan oleh siapa yang berkuasa pada waktu itu (Mas' oed 1994:184).

Kepentingan nasional merupakan pilar utama dalam politik internasional karena kepentingan nasional menentukan tindakan politik suatu negara. Menurut Morgenthau dalam Rosenau, kepentingan nasional diartikan sebagai kemampuan minimum negara untuk melindungi dan mempertahankan identitas fisik, politik, dan kulturalnya dari gangguan negara-bangsa lain (1969: 184). Negara-bangsa harus bisa mempertahankan integritas teritorial serta rezim ekonomi

politik, dan memelihara norma-norma etnis, religius, linguistik dan sejarahnya (Mas' oed 1994:139).

Holsti menyatakan kepentingan nasional sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh negara memiliki empat tujuan, yaitu keamanan (*security*), otonomi (*autonomy*), kesejahteraan (*welfare*), dan prestise (1992: 83). Sementara itu, menurut Frankel kepentingan nasional merupakan aspirasi dari suatu negara yang bisa direalisasikan secara operasional pada suatu kebijakan dalam upaya mencapai suatu tujuan yang spesifik. Kepentingan nasional ini menyangkut kebijakan-kebijakan negara serta rencana-rencana yang hendak dicapai. Kepentingan ini dapat dirumuskan secara luas sehingga perlu memasukkan pertimbangan moral, agama, kesejahteraan dan hal-hal yang bersifat altruis lainnya (1988:93).

Terdapat beberapa aspek yang perlu dipertimbangkan dalam menentukan kepentingan nasional sebuah negara yakni, pertama, kriteria ekonomi, dimana setiap negara berkepentingan untuk meningkatkan kemampuan ekonominya. Kedua, kriteria ideologis, dimana ideologi sebuah negara akan mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang diambil oleh negara. Ketiga, peningkatan power, dimana negara mempunyai kepentingan nasional untuk

meningkatkan power yang meliputi kekuatan militer, ideologi, maupun kapabilitas militer. Keempat, kekuatan militer, dimana setiap negara bertanggungjawab untuk memberikan keamanan kepada warganya (Papp 1997:24).

Menurut pandangan Frankel dalam menetapkan kepentingan nasional, sistem nilai menjadi pedoman perilaku suatu negara. Frankel menggambarkan kepentingan nasional ke dalam tiga kategori, yakni sebagai aspirasi dari sebuah negara, sebagai operasional dalam aplikasinya pada kebijakan yang aktual serta program-program yang hendak dicapai, dan terakhir sebagai bahan polemik dalam argumen politik, untuk menjelaskan, membenarkan ataupun mengkritik tindakan negara (Mas' oed 1990:148).

Pada tingkat aspirasi, kepentingan nasional dipakai untuk menunjukkan gambaran tentang kehidupan yang baik, serangkaian tujuan yang ideal jika memungkinkan hendak dicapai oleh negara. Jika kepentingan nasionalnya hanya diajukan pada tingkat ini, berarti kebijakan tersebut tidak sedang dilaksanakan tetapi hanya menunjukkan garis besar haluan kebijakan tersebut. Pada tingkat operasional, kepentingan nasional merujuk pada keseluruhan kebijakan yang betul-betul dilaksanakan. Pada tingkat polemik,

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 ini tidak dipakai sebagai sarana untuk mendeskripsikan dan menganjurkan perilaku, walaupun nampaknya demikian (Mas' oed 1990:148).

Menurut Morgenthau (1951), kepentingan nasional adalah kemampuan minimum negara untuk melindungi, dan mempertahankan identitas fisik, politik, dan kultur dari gangguan negara lain. Berdasarkan asumsi seperti itu, maka kepentingan nasional dapat diklasifikasi menjadi enam variabel sebagai berikut:

1. *Primary Interest*, yakni kepentingan yang meliputi perlindungan atas wilayah negara dan identitas politik dan kebudayaan serta kelanjutan hidup bangsa terhadap gangguan yang berasal dari luar, kepentingan ini tidak akan pernah dikompromi. Semua negara mempunyai kepentingan serupa dan sering dipertahankan dengan pengorbanan yang lebih besar.
2. *Secondary Interest*, yakni kepentingan yang berada diluar kepentingan primer, tetapi cukup memberi kontribusi pada kepentingan itu, misalnya melindungi warga negara

di luar negeri dan mempertahankan kekebalan diplomatik atas para diplomat di luar negeri.

3. *Permanent Interest*, yakni kepentingan yang relatif konstan untuk jangka waktu yang lama. Seperti kepentingan Inggris untuk mempengaruhi lautan selama berabad-abad.
4. *Variabel Interest*, yakni kepentingan yang berubah-ubah yang oleh negara dianggap sebagai kepentingan nasional pada saat tertentu, biasanya lahir dari pernyataan-pernyataan perorangan, kepentingan kelompok dan lain-lain.
5. *General Interest*, yakni kepentingan yang bersifat umum yang dapat diberlakukan untuk banyak negara dan untuk wilayah geografis yang luas, atau untuk beberapa bidang khusus, seperti dalam bidang perdagangan, investasi, dan lain-lain.
6. *Specific Interest*, yakni kepentingan khusus tidak termasuk dalam kepentingan umum, namun biasanya ditentukan dari sana, lebih berkaitan dengan satu daerah tertentu atau saat tertentu.

Studi Kasus untuk Diskusi:

Pemerintah Australia akan membelanjakan dana hingga 86,8 juta dollar Australia atau setara dengan 81 juta dollar AS selama tiga tahun untuk membantu Indonesia mengelola pencari suaka. Kebijakan pemerintah Australia yang keras terhadap pencari suaka dan mengarahkan mereka ke Indonesia telah menyebabkan jumlah kedatangan pengungsi ke negara tersebut menurun dan sejumlah rumah detensi imigrasi ditutup. Coba Saudara analisa hal ini melalui penjelasan *national interests* atas keputusan Australia tersebut.

BAB IV

TIGA TINGKATAN ANALISA DALAM ANALISA POLITIK LUAR NEGERI

3.1. Tingkat Analisa Individu (*Individual Level*)

Tingkat analisa ini berfokus pada pemimpin dan pembuat keputusan sebagai upaya menjelaskan tentang kebijakan luar negeri. Diasumsikan bahwa masing-masing individu membentuk sejarah karena pilihan dan keputusan merekalah yang mendorong terjadinya berbagai peristiwa. Analisa tentang individu bisa berfokus pada kepribadian maupun persepsi mereka. Masing-masing individu seringkali tidak membuat keputusan sendiri, namun bekerja bersama dengan orang lain dalam kelompok atau dalam kerangka birokrasi. Interaksi kelompok sering dimasukkan pada tingkat analisa individu karena fokusnya cenderung pada pemahaman tentang dinamika reaksi antar individu ketimbang pada kelompok sebagai unit yang tidak bisa dibedakan.

2.2. Tingkat Analisa Negara (*State Level*)

Tingkat analisa ini berfokus pada faktor-faktor internal bagi sebuah negara yang memaksa negara untuk terlibat dalam perilaku-perilaku kebijakan luar negeri yang spesifik. Analisa seperti itu mencakup kerangka kelembagaan dari negara (seperti hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam sebuah pemerintahan, organisasi dari birokrasi pemerintah, atau apakah negara merupakan sebuah negara demokrasi), konstituen di dalam negeri (seperti kelompok kepentingan, kelompok-kelompok etnis, atau opini publik secara lebih umum), kondisi ekonomi, dan juga sejarah dan budaya nasional dari negara tersebut. Pada tingkat analisa ini, penekanannya adalah pada bagaimana faktor-faktor internal bagi sebuah negara mempengaruhi perilaku dari negara tersebut di panggung internasional.

2.3. Tingkat Analisa Sistem (*System Level*)

Tingkat analisa ini berfokus pada perbandingan (dan interaksi) antar negara yang dipengaruhi oleh kemampuan negara yang bersifat relatif, seperti *power* dan kekayaan, yang mempengaruhi kemungkinan tindakan dan keberhasilan mereka dalam tataran dunia. Kemampuan yang bersifat relatif ini bisa berubah setiap

saat terutama ketika tingkat perekonomian negara tersebut membaik ataupun kemampuan teknologi dan militernya meningkat. Kemungkinannya hanya ada dua: negara bisa mengalami kemunduran atau mendapatkan kekuatan.

Perubahan-perubahan pada kemampuan relatif dapat menciptakan peluang sekaligus hambatan bagi negara. Peningkatan kemampuan militer bisa membuat sebuah negara semakin percaya diri, sementara meningkatnya arus saling-ketergantungan ekonomi di dunia membuat hambatan sendiri bagi sebuah negara untuk berkembang.

Di antara tingkat analisa nasional dan sistem, terdapat tingkatan analisa *two-level game*, yaitu gabungan keduanya. Konsep ini menggambarkan kebijakan luar negeri yang dirumuskan oleh para pembuat kebijakan untuk memenuhi keinginan konstituen mereka di dalam negeri tapi juga mempertimbangkan posisi mereka di dunia internasional.

2.4 *Options, decisions* dan *outcomes* dari Politik Luar Negeri

Tujuan dari analisa politik luar negeri adalah untuk mendapatkan pengetahuan tentang kebijakan luar negeri

sebagai keputusan (*decisions*), perilaku (*behaviours*), maupun hasil akhir atau akibat (*outcomes*). Hal ini terkait erat dengan tingkatan analisa yang dipilih.

Tingkatan Analisa	Fokus Kebijakan Luar Negeri
Individu	Opsi/Keputusan
Negara	Perilaku
Sistem	Hasil Akhir/Akibat

Jika tingkat analisa yang dipilih adalah individu, maka yang harus menjadi fokus ketika menganalisis adalah pilihan-pilihan apa yang dimiliki oleh pembuat kebijakan ketika mereka merumuskan kebijakan luar negeri. Dapat juga dianalisis keputusan-keputusan yang diambil oleh pemimpin negara dengan melihat faktor-faktor yang mendorong mereka dalam mengambil keputusan tersebut.

Jika tingkat analisa yang dipilih adalah negara, maka yang harus menjadi fokus ketika menganalisis adalah perilaku negara tersebut apakah agresif atau pasifis. Agresif jika negara tersebut menyerang lawannya dengan

berkonflik atau perang. Pasifis, jika negara tersebut menjalin kerjasama dengan banyak negara melalui forum bilateral maupun multilateral.

Jika tingkat analisa yang dipilih adalah sistem internasional, maka yang harus menjadi fokus ketika menganalisis adalah hasil akhir atau akibat dari interaksi negara dengan lingkungan luarnya. Hasil tersebut bisa berupa perjanjian atau kesepakatan ataupun proses negosiasi dalam menjalankan fungsi-fungsi diplomasi negara.

Pertanyaan untuk diskusi:

1. Mengapa penting dibuat tingkatan analisa?
2. Apa bedanya *decisions*, *behaviours*, dan *outcomes*? Mengapa ketiganya harus dibedakan?
3. Bagaimana tingkatan analisa terkait dengan kebijakan luar negeri sebagai *decisions*, *behaviours* dan *outcomes*? Apa kegunaannya dalam mempelajari kebijakan luar negeri?

BAB V MODEL AKTOR RASIONAL

Untuk menyederhanakan gambaran dari banyaknya obyek penelitian, kita perlu meminjam model atau kerangka teoretis dalam menganalisa kebijakan luar negeri. Model tergantung pada tingkatan analisa dan pendekatan yang dipilih. Dalam bab ini mahasiswa mempelajari proses pembuatan kebijakan luar negeri melalui *Rational Actor Model* dari Graham T. Allison.

Negara tidak bertindak, tetapi orang. Negara tidak membuat keputusan, tetapi orang. Negara tidak punya tujuan, tetapi orang terlibat dalam mengevaluasi pilihan-pilihan, memilih di antara alternatif-alternatif, dan mungkin menjalankan keputusan mereka. Tanya seseorang yang kamu percaya (sangat mungkin akan menghasilkan sebuah hasil akhir berdasarkan tujuan orang lain). Merespon ke iklan. Tanya pasangan Anda; berkompromi (biasanya sebagai bagian dari proses pembentukan tujuan). Rasional hanya menggambarkan proses pembuatan keputusan, bukan nilai atau hasil akhir. Apa artinya rasional? Logis. Tidak memihak. Memuaskan kebutuhan seseorang dengan memaksimalkan

keuntungan dan meminimalisir biaya. Berarti informasi yang sempurna tentang konsekuensi dari pilihan-pilihan tertentu.

Model Pembuatan Kebijakan Rasional

Salah satu dari metode yang paling sering dipakai untuk menganalisa mengapa aktor-aktor membuat keputusan tertentu adalah 'Model Keputusan Rasional', atau dikenal sebagai Teori Pilihan Rasional. Tujuan dari sesi ini adalah untuk mempelajari seberapa tepat model proses pembuatan keputusan rasional untuk menguji keputusan-keputusan dan perilaku-perilaku dari seorang pemimpin dalam krisis internasional. Fokus utama dari studi ini adalah pada prinsip-prinsip dan asumsi-asumsi dasar dari model aktor rasional yang termasuk di bawah istilah *rational choice theory*.

Rational choice theory

Rational choice theory muncul sebagai alat analisa politik ketika awal tahun 1950-an, akhir Perang Dunia Kedua tahun 1945, dan awal dari Perang Dingin. Ini berbarengan dengan kemunculan pemikiran Realis dalam HI, dan khususnya di AS, di mana *rational choice theory* meningkat popularitasnya. Salah satu keyakinan mendasar dalam realisme klasik pada saat itu adalah bahwa negara bertindak secara rasional, menghitung biaya dan keuntungan dari tindakan-tindakan

alternatif dan memilih satu alternatif yang memaksimalkan kegunaannya.

Asal dari Rational Choice Theory

Teori ini awalnya adalah sebuah teori ekonomi, yang dirancang untuk menganalisa perilaku kepentingan pribadi yang rasional dari rata-rata individu di sebuah pasar di mana kompetisi atas sumberdaya-sumberdaya yang langka dilihat sebagai tujuan utama dalam situasi tertentu ketika seorang aktor ingin mendapatkan seperangkat tujuan khusus, memiliki sumber daya yang terbatas dan terkena hambatan tertentu untuk bertindak. Masalah yang dihadapi aktor tersebut kemudian dilihat sebagai optimalisasi masalah, di mana entitas yang relevan adalah variabel apa pun yang mungkin cocok dengan masalah, bisa kegunaan, power atau yang lainnya.

Dengan kata lain, semakin sederhana penjelasan atas klaim bahwa aktor-aktor akan memilih sebuah tindakan rasional karena, dengan keyakinan mereka tentang hubungan antara pilihan-pilihan mereka dan hasil akhir pilihan-pilihan ini akan membawa, pilihan mereka akan dipuaskan dengan baik oleh pilihan yang dipilih. Akibatnya, dengan keadaan yang demikian, termasuk pilihan mereka, keyakinan dan

seperangkat alternatif yang tersedia bagi mereka, rasionalitas para individu mendatangkan pilihan yang maksimal.

Inti dari Rational Choice Theory:

Gagasan 'pilihan optimal' terkait erat dengan empat asumsi dasar yang diidentifikasi oleh berbagai teorisi, sebagai:

- Maksimalisasi kegunaan
- Konsisten atau saling melengkapi
- Nilai yang diharapkan
- Individu

Allison dan Zelikow memberikan daftar konsep inti yang mirip, yaitu: tujuan dan sasaran, alternatif, konsekuensi dan pilihan.

Namun konsep-konsep dan asumsi-asumsi dapat diringkas sebagai: "Rasionalitas mengacu kepada pilihan memaksimalkan nilai, yang konsisten dengan hambatan-hambatan tertentu" dan secara umum diyakini oleh semua pemikir rasionalis sebagai seragam di semua individu.

Model Aktor Rasional (Rational Actor Model)

Model pembuatan keputusan yang paling kuat adalah model aktor rasional. Model ini masuk di semua ilmu sosial,

khususnya teori ekonomi. Graham T. Allison menyebut Rational Actor atau Unitary Government sebagai salah satu model selain Organizational Process Model dan Governmental Politics Model. Semua model berdasarkan pada tingkatan analisa yang berbeda. Masing-masing model harus dipahami sebagai gambaran singkat yang hanya menangkap sebagian dari keseluruhan gambar yang rumit.

Asumsi Rational Actor Decision Making Model

Lingkungan internasional menentukan tindakan-tindakan negara. Semua pembuat kebijakan luar negeri pada dasarnya serupa dalam proses pembuatan keputusan. Masing-masing proses pembuatan keputusan negara bisa dipandang seolah-olah mereka aktor tunggal pembuat keputusan. Masing-masing aktor tunggal membuat pilihan-pilihan rasional.

Aktor Rasional

Jika negara mengasumsikan pemerintah serupa dengan individu-individu rasional yang memiliki nilai-nilai (atau kalkulasi biaya/keuntungan), tujuan, dan sebuah komando taktik yang instrumental. Mereka membentuk tujuan, mengumpulkan dan menilai informasi, menimbang resiko-resiko, kemudian memilih dan mengimplementasi sebuah rencana tindakan sebagai orang yang sangat rasional ketika

akan membeli sebuah mobil. Jika Aktor Rasional gagal atau mendapat masalah, itu karena ia kurang informasi yang diperlukan, salah perhitungan, atau kurang rasionalitas.

Pembuatan Keputusan Rasional membutuhkan:

1. Pengenalan Masalah dan Definisi. "Para pembuat kebijakan melihat sebuah masalah eksternal dan berupaya untuk menentukan secara obyektif karakteristik pembedanya." Informasi penuh diasumsikan tersedia.
2. Pilihan Tujuan. Para pembuat kebijakan "harus menentukan apa yang ingin mereka capai." Mereka perlu memberi peringkat "semua nilai . . . dalam sebuah hierarki dari yang paling sampai yang tidak disukai."
3. Identifikasi Alternatif. "Rasionalitas juga membutuhkan kompilasi dari daftar komprehensif semua pilihan kebijakan yang tersedia dan memperkirakan biaya terkait dengan masing-masing alternatif.
4. Pilihan. Pemilihan "alternatif tunggal dengan kesempatan terbaik untuk mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan. Untuk maksud ini, para pembuat kebijakan harus melakukan analisa sarana-tujuan dan biaya-keuntungan yang mendalam yang dipandu oleh prediksi yang tepat atas keberhasilan yang mungkin dari setiap pilihan.

Secara sederhana, Langkah-langkah untuk Pembuatan Keputusan Rasional adalah:

- Identifikasi tujuan dan memprioritaskannya
- Mencari alternatif-alternatif
- Memprediksi konsekuensi dari masing-masing alternatif
- Mengevaluasi tiap alternatif dalam rangka tujuan
- Memilih alternatif yang memaksimalkan nilai

Studi Kasus – Keputusan Presiden Bush untuk Menginvasi Irak

- "Karena 11 September membuat keamanan dari warga Amerika prioritas...sebuah tugas suci bagi presiden. Adalah tugas yang paling penting bagi presiden, karena jika presiden tidak melakukan tugas tersebut, siapa lagi yang akan melakukannya?"
- Saddam adalah orang "sinting". "Dia memiliki senjata pemusnah massal di masa lalu. Dia telah menciptakan instabilitas besar di lingkungan negara tetangganya" (Bush dikutip dalam Woodward, Plan of Attack, 2004, hal. 27)

Apakah Keputusan Tersebut Rasional?

- Militer tidak ingin masuk. Menlu Powell terus mengatakan, "Ini gila" (Woodward, 2004, hal. 22). Mereka memilih pendekatan-pendekatan lain.
- Ada sedikit mempertimbangkan alternatif-alternatif dan konsekuensi-konsekuensi.
- "Dua bulan bekerja, Rumsfeld merancang memo tiga halaman yang disebut sebagai 'Pedoman Ketika Mempertimbangkan Penempatan Pasukan AS'....serangkaian pertanyaan yang harus dijawab: 'Apakah sebuah tindakan yang diusulkan benar-benar penting?' 'Apakah tindakan yang diusulkan dapat dicapai?' 'Apakah patut diperjuangkan?'" (Woodward, *Plan of Attack*, 2004)

Model Pembuatan Keputusan Rasional untuk Perang Irak:

Tiga pilihan: *kekuatan militer*, *represi terjaga*; dan tidak melakukan apa pun (*do nothing*) (Mearsheimer and Walt, "An Unnecessary War," *Foreign Policy*, No. 134, [Jan. - Feb., 2003], 50-59)

Kira-kira hasil akhirnya seperti apa? "Apakah layak untuk diperjuangkan?"

Alternatif 1 – Kekuatan Militer

Hasil Akhir

Penggulingan Saddam dari kekuasaan; Pemusnahan WMD; Demokrasi di kawasan; Korban di pihak militer (AS dan sekutu); korban masyarakat sipil; biaya moneter yang tinggi; Pendudukan yang panjang (dilema); hubungan yang rumit dengan negara-negara lain.

Alternatif 2 – Represi Terjaga (strategi bertahap menekan Saddam, termasuk sanksi diplomatik dan ekonomi, juga upaya untuk memperkuat oposisi di dalam negeri)

Hasil Akhir

Saddam tetap berkuasa; Resiko pengembangan WMD berlanjut; Resiko terorisme; kerjasama internasional; Sanksi-sanksi dicerai oleh penyelundupan dan ketidaktaatan.

Alternatif 3 – Tidak Melakukan Apa-apa

Hasil Akhir:

Kegunaan dari tiap-tiap alternatif; Pilihan atau hasil akhir lain yang mungkin:

- (i) Irak memberikan bukti perlucutan program-program WMD yang dapat diterima,

- (ii) Irak setuju untuk melucuti apa pun yang tertinggal dari program-program ini di bawah supervisi internasional,
- (iii) Saddam turun sebagai pemimpin Irak,
- (iv) AS menginvasi Irak dan menang,
- (v) AS menginvasi Irak dan kalah, atau
- (vi) AS tidak melakukan apa apa.

AS adalah aktor yang memiliki tatanan pemilihan yang khusus, yaitu memberi peringkat hasil akhir alternatif ini dengan cara yang rasional. Demikian juga, kita bisa menyebut Kementerian Luar Negeri, atau Saddam, atau Presiden Bush untuk masalah tersebut sebagai aktor, dan mereka semua akan memiliki tatanan mereka sendiri yang disukai. Ketika aktor-aktor tidak pasti, seperti biasa hal itu menjadi masalah karena mereka jarang memiliki informasi yang lengkap, keyakinan krusial bagi pilihan tindakan.

Kritik

Kritik dari teori *rational choice* telah ada sejak model tersebut pertama kali dikembangkan dan diterapkan di ilmu sosial di awal tahun 1950-an. Kritik ini banyak muncul ketika model tersebut digunakan untuk menerangkan perilaku pemimpin dalam sebuah krisis internasional. *Rational choice*

adalah sebuah cara untuk menjelaskan perilaku aktor dalam situasi 'sempurna' di mana mereka mampu menerapkan rasionalitas ke masalah tanpa banyak hambatan pada rasionalitas tersebut yang bisa terjadi selama krisis. Sebuah krisis internasional mungkin bisa menjadi situasi sebenarnya di mana kapasitas rasional dari seorang aktor yang mungkin dirusak.

Sejumlah pengarang telah menguji tekanan-tekanan psikologis yang menimpa pemimpin selama krisis, mengembangkan teori mereka sendiri tentang dampak-dampak yang mungkin diakibatkan oleh tekanan-tekanan ini terhadap kemampuan membuat keputusan pada individu. Wallace dan Suedfeld telah mengakui bahwa ancaman terhadap nilai-nilai yang penting yang sering didefinisikan sebuah krisis mempengaruhi perubahan-perubahan dalam proses pembuatan keputusan yang kemudian menyebabkan, "persepsi yang meningkat akibat tekanan waktu pada pemimpin, yang mulai melihat kebebasan mereka lebih terbatas sementara pilihan-pilihan musuhnya dipersepsikan akan meringkat".

Dampak dari ini adalah para pemimpin cenderung berfokus pada "perbaikan cepat" jangka pendek, seperti yang

disebut oleh Wallace dan Suedfeld, ketimbang solusi jangka panjang. Selain itu, para pemimpin berkonsentrasi pada informasi yang ada ketimbang informasi baru yang mencirikan krisis, berarti terdapat ketergantungan pada stereotipe "pengalaman sejarah, ideologi atau keyakinan sebagai kode operasional untuk pedoman bertindak."

Terdapat juga kecenderungan di antara para pemimpin dalam situasi ini untuk membatasi penasehat kepada siapa mereka berkonsultasi untuk masalah kebijakan luar negeri. Para pemimpin akan cenderung kurang berkomunikasi dengan musuh atau calon mediator dan malah mengelilingi diri mereka dengan orang lain yang memiliki cara pandang yang sama, sementara menjaga jarak dengan orang-orang yang mungkin mempertanyakan keputusan mereka.

Hal ini selanjutnya akan mengarahkan kepada proses analisa yang terpecah dan dapat mempolarisasi pemerintah dan bahkan masyarakat dalam sebuah negara. Pada dasarnya kemudian, apa yang disebut oleh Wallace dan Suedfeld sebagai hubungan negatif dengan tingkat tekanan dan kinerja. Semakin tinggi tingkat tekanan, dikatakan, semakin rendah tingkat kinerja dengan menciptakan apa yang disebut sebagai hubungan berkurva. Ini terjadi karena tekanan yang

berlangsung lama dan terus-menerus menurunkan kompleksitas pengolahan informasi; sebuah fakta yang seringkali mengawali perang total di antara bangsa-bangsa yang terlibat.

Dengan kata lain, krisis diselesaikan dengan sarana-sarana alternatif bagi perang sering, "dicirikan oleh kompleksitas integratif tingkat tinggi yang terus-menerus di antara krisis internasional dapat menempatkan pada proses pembuatan keputusan dari seorang pemimpin yang menganggapnya sebagai tidak penting. *Rational choice* meremehkan peran dari pemimpin, karena lebih memilih untuk berargumen bahwa kepentingan nasional akan selalu menjadi yang utama tanpa memandang siapa yang berkuasa. Namun, akan menarik untuk melihat apakah ini terjadi di negara-negara demokratis atau otoriter.

Allison juga menantang Rational Actor Model, yaitu krisis internasional mendalam di mana alasan dan kendali diri ada di tempat terbaik— dan menyederhanakannya ke *size* sebagai alat untuk memahami perilaku pemerintah. Ia secara penting memulai dari para pembaca koran yang memperhatikan bahwa pemimpin bukanlah benar-benar aktor rasional.

Pemerintah adalah sejumlah lembaga yang berbeda, masing-masing dengan kegelisahan dan kebiasaannya. Selain itu, pemerintah adalah sebuah arena di mana kelompok-kelompok dan individu-individu bersaing untuk kekuasaan dan pengaruh. Ciri pemerintah ini sama pentingnya dalam membentuk perilaku pemerintah seperti halnya kalkulasi rasional dan tujuan, atau mungkin lebih.

Buku Allison ini adalah bagian dari perdebatan yang berlangsung antara pendukung teori ekspektasi rasional dengan analis yang mencari penjelasan-penjelasan alternatif. Sebuah argumen yang dibuat oleh Milton Friedman adalah bahwa informasi yang diperlukan bagi model birokrasi dan politik Allison adalah terlalu besar sehingga tidak mudah digunakan dalam situasi krisis. Allison setuju bahwa ini benar tetapi berpendapat bahwa hal ini tidak berarti seseorang harus secara otomatis kembali ke cara pandang aktor rasional.

Lebih jauh, Allison menunjukkan bahwa model "aktor rasional" terus diterapkan bahkan dalam analisa-analisa jangka panjang (misalnya, analisa yang terjadi jauh setelah peristiwa atau "krisis" berlalu). Dalam *Essence of Decision*, Allison menyarankan bahwa satu alasan bagi popularitas dari model aktor rasional adalah, dibandingkan dengan model

lain, mereka membutuhkan data yang relatif sedikit dan memberikan peneliti dengan "perkiraan tidak mahal" dari situasi.

Kritik Keterbatasan Individu:

- Berapa banyak aktor tahu tentang lingkungan di mana mereka bertindak?
- Seberapa mampu mereka memproses informasi secara efisien? Apakah mereka mempunyai waktu yang cukup untuk memikirkan alternatif-alternatif?
- Apakah mereka beroperasi di bawah tekanan atau asumsi-asumsi yang salah? Seberapa terbatasnya kapasitas kognitif kita dan bagaimana hal ini mencerminkan rasionalitas kita?

Masalah-masalah ini harus dihadapi dengan fakta sederhana bahwa kita adalah manusia yang tidak sempurna dengan kemampuan terbatas yang bertindak di bawah ketidakpastian dan di bawah hambatan-hambatan waktu dan sumberdaya.

Kritik Organisasi:

Hal ini muncul dari keadaan di mana para pembuat keputusan, ketua, harus mendelegasikan kepada sebuah

badan eksekusi kebijakan. Dengan kata lain, Anda ingin beberapa tujuan tertentu tercapai tetapi kementereian Anda-lah (yang biasanya memiliki informasi lebih baik tentang detil pelaksanaan) yang sesungguhnya harus melakukan itu.

Jika pilihan Anda secara sempurna sesuai dengan pilihan kementerian tersebut, tidak ada masalah. Di sisi lain, seringkali pilihan-pilihan tersebut berbeda, atau mungkin berbeda sama sekali. Kementerian tersebut bisa saja merusak tujuan-tujuan Anda, atau bisa menerapkan tindakan dengan cara menghambat tujuan-tujuan lain yang ada di pikiran Anda.

Kritik Agregasi Sosial:

Seringkali berbagai orang berpartisipasi dalam pembuatan keputusan. Mungkin sekelompok kecil paritia diberdayakan untuk menganalisa sebuah masalah dan merekomendasikan solusi-solusi, atau mungkin itu adalah birokrasi besar yang tidak tertata yang menghasilkan *output* kebijakan yang tahu bagaimana, atau mungkin keputusan yang akan dibuat oleh sebuah referendum dari masyarakat umum? Tidak sulit untuk menunjukkan bahwa kelompok-kelompok yang terdiri dari individu-individu yang secara keseluruhan rasional dapat berperilaku agak tidak rasional. Kelompok terkadang

berperilaku tidak dapat diprediksi meskipun mereka terdiri dari orang-orang yang secara keseluruhan rasional.

Kesimpulan:

Model pembuatan keputusan telah membantu para teorisi dalam mempelajari kasus-kasus dalam hubungan internasional dan menyediakan pendekatan '*nuts and bolts*' dasar bagi ilmu agar berguna karena memberikan pemahaman umum tentang bagaimana dan mengapa aktor-aktor berperilaku dalam sebuah situasi- dan untuk memaksimalkan kegunaan mereka. Model pembuatan keputusan rasional tidak sepenuhnya cukup untuk studi khusus tentang perilaku pemimpin selama krisis.

Krisis adalah 'tidak biasa' dan situasi-situasi unik dalam hubungan internasional yang menempatkan sejumlah besar tekanan kepada pemimpin yang kemudian mempengaruhi kemampuan pembuatan keputusan mereka. Model-model pembuatan keputusan yang rasional gagal mempertimbangkan hal ini.

Oleh karena itu, beberapa keterbatasan dari Teori Rational Choice adalah:

- Kita manusia, cenderung melakukan kesalahan, dan tidak tahu segalanya.
- Kita cenderung untuk menutup informasi yang tidak sesuai dengan apa yang kita sudah yakini tepat.
- Para pembuat keputusan menangani banyak masalah pada saat yang bersamaan dan tidak memiliki cukup waktu untuk menyelesaikan satu-satu dari semua masalah ini. Tekanan keadaan membatasi kemampuan untuk memilih.
- Membuat keputusan yang memuaskan ketimbang yang mengoptimalkan.
- Bertindak berlebihan dalam krisis. Menganggap remeh hasil perolehan yang mungkin. Tidak ingin memotong kerugian-kerugian.
- Politik domestik memainkan peranan dalam pembuatan keputusan internasional.
- Sedikit lebih di sini; sedikit kurang di sana. Tidak ada kajian menyeluruh rasional terhadap kebijakan-kebijakan.

Pertanyaan untuk diskusi:

1. Apakah pembuat keputusan itu rasional?
2. Apa artinya menjadi rasional?

Studi Kasus untuk diskusi kelompok:

Menteri Pertahanan AS Chuck Hagel memutuskan untuk menunda uji coba rudal balistik antar benua (ICBM) Minuteman 3 yang rencananya akan digelar di Pangkalan Udara Vandenberg di California pada bulan April 2013. Sepertinya AS tidak ingin memperparah krisis yang sedang terjadi di Semenanjung Korea. Korut telah memindahkan misil jarak menengah Misudan ke lokasi peluncuran di pantai Timur. Dengan daya jangkau maksimum 4.000 km, misil ini dapat menjangkau pangkalan militer AS di Okinawa dan Guam. AS telah memiliki sistem Terminal High Altitude Area Defence (THAAD) di Guam yang bisa menangkal serangan misil balistik. Ini berbeda dengan sistem misil AEGIS yang digunakan dua kapal penghancur yang diposisikan di Pasifik Barat. Jelaskan keputusan AS tersebut dengan menggunakan model aktor rasional (MAR).

BAB VI

MODEL PROSES ORGANISASI

Menurut Graham Allison (1971) dalam bukunya *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, peristiwa-peristiwa internasional bisa dipahami tidak hanya dengan menggunakan model aktor rasional tetapi juga dengan menggunakan dua model keputusan lain, yaitu model proses organisasi dan model politik pemerintahan (lebih umum disebut sebagai model politik birokrasi). Keduanya menggunakan perspektif pluralis atau liberal. Tidak seperti model aktor rasional, model-model ini mewakili proses yang terdesentralisasi yang melibatkan berbagai aktor dalam berbagai badan.

Model Proses Organisasi

Keputusan dibuat dalam kementerian. Dinamika utama dalam model proses organisasi adalah standar prosedur operasional (SPO) yang cenderung mengatur masalah-masalah yang biasa diatasi oleh birokrat jenjang rendah. Namun, keputusan-keputusan penting, seperti pembuatan

anggaran jangka panjang, bisa dipertimbangkan melalui perspektif organisasi.

Model Proses Organisasi memiliki proposi sebagai berikut:

- Ketika dihadapkan pada krisis, pemimpin pemerintahan tidak melihatnya sebagai satu kesatuan yang utuh, tetapi membaginya dan menugaskannya sesuai dengan garis-garis organisasi yang sudah ada.
- Karena keterbatasan waktu dan sumberdaya, alih-alih mengevaluasi semua tindakan yang mungkin untuk melihat mana yang paling bisa dikerjakan, para pemimpin akan mengatur usulan pertama yang secara cukup menangani masalah tersebut, yang disebut oleh Simon sebagai "memuaskan."
- Para pemimpin cenderung kepada solusi-solusi yang membatasi ketidakpastian jangka pendek (penekanan pada "jangka pendek").
- Organisasi mengikuti seperangkat "pengulangan" dan prosedur-prosedur ketika mengambil tindakan.
- Karena sumberdaya yang besar dan waktu yang dibutuhkan untuk merencanakan dan memobilisasi tindakan secara penuh dalam organisasi besar (atau

pemerintahan), para pemimpin terbatas pada rencana-rencana yang sudah ada.

Krisis Rudal Kuba:

Graham Allison menarik beberapa contoh bentuk pembuatan keputusan ini dari Krisis Rudal Kuba. Ketika menempatkan rudal-rudal di Kuba, Soviet tidak membuat tindakan cepat untuk menyembunyikan rudal balistik jarak-menengah walaupun kenyataannya mereka sadar akan kemampuan Amerika untuk menggunakan pesawat-pesawat pengintai U-2 dari ketinggian yang tinggi.

Lebih jauh, Soviet tidak menempatkan radar atau rudal *surface-to-air* untuk melindungi tempat rudal. Allison menerjemahkan ini sebagai contoh yang jelas dari pembuatan keputusan organisasi dengan SPO bantuan. Di masa lalu, Soviet telah menempatkan tempat rudal yang serupa di Uni Soviet tetapi tanpa memperhatikan radar atau kamuflase. Ini tidak dilihat sebagai hal yang penting di wilayah Soviet. Sehingga, ketika saatnya badan yang sama menempatkan tempat rudal, mereka mengikuti SPO yang sama. Dalam hal ini, SPO merupakan kegagalan yang buruk bagi Soviet.

Karena tidak pernah membentuk basis rudal nuklir yang mapan di luar negaranya pada saat itu, mereka memberikan tugas tersebut kepada kementerian yang sudah ada, yang kemudian mengikuti prosedur mereka sendiri. Namun, prosedur mereka tidak diadaptasi dari kondisi-kondisi Kuba, dan akibatnya, kesalahan dibuat yang membiarkan AS dengan agak mudah mempelajari keberadaan program tersebut. Kesalahan semacam itu termasuk kesalahan tindakan serdadu Soviet ketika menghias barak mereka dengan Bintang Merah Angkatan Darat yang mudah terlihat dari atas.

Soviet secara sederhana tidak memiliki rencana untuk diikuti jika AS mengambil tindakan keras terhadap rudal mereka. Komunikasi Khrushchev menandakan keputusasaan tingkat tinggi. Tanpa adanya rencana cadangan, Soviet harus mundur. Kennedy dan para penasihatnya tidak pernah mempertimbangkan pilihan-pilihan lain selain blokade atau serangan udara, dan awalnya, hampir secara umum mendukung serangan udara. Namun, serangan seperti itu menciptakan ketidakpastian yang masif karena AS tidak dapat menjamin jika akan menghentikan semua rudal nuklir. Selain itu, meskipun Kennedy ingin serangan "operasi" udara yang akan menghabiskan rudal tanpa menyebabkan kerusakan yang besar, rencana Angkatan Udara yang sudah ada

membutuhkan pengeboman yang besar-besaran yang dapat menciptakan kerusakan keamanan yang lebih banyak dibandingkan yang diinginkan Kennedy. Karena Angkatan Laut AS sudah memiliki kekuatan besar di lapangan, juga karena ada rencana yang sudah ada sebelumnya untuk blokade, dan karena Kennedy mampu berkomunikasi secara langsung dengan kapten-kapten armada, para anggota pembuat keputusan kembali pada blokade sebagai satu-satunya pilihan yang aman.

Studi Kasus: Keputusan untuk Tidak Menginvasi Irak tahun 1991 – Model Proses Organisasi

Model Proses Organisasi memberikan penjelasan yang tidak lengkap atas keputusan untuk tidak menginvasi Irak tahun 1991. Jika kita memperlakukan anggota-anggota dari koalisi AS sebagai entitas dalam Model Proses Organisasi, jelas bahwa ketika perang selesai, SPO mereka bukanlah untuk menginvasi Irak karena dalam ketiadaan otoritas PBB mereka hanya sampai memaksa tentara Irak keluar dari Kuwait saja. Keputusan ini adalah hasil dari rasa takut bahwa sebuah invasi akan dimainkan oleh Saddam sebagai pendudukan dan agresi AS. Sementara penggunaan SPO dalam hal ini sesuai dengan Model Proses Organisasi, aspek-

aspek lain dari model tersebut (seperti dinamika "dalam badan organisasi") kurang bisa diterapkan untuk contoh ini.

Kritik:

Pada edisi pertama Allison (1971), ia tidak dapat mengeksplorasi secara penuh teorinya karena banyak informasi masih bersifat rahasia. Akibatnya, ia membuat sejumlah asumsi sendiri. Menyusul jatuhnya Uni Soviet dan dilepaskannya catatan EXCOMM Amerika, informasi baru ini (dimasukkan pada edisi revisi tahun 1999) terkadang setuju dengan asumsi Allison tetapi terkadang tidak. Contohnya, tahun 1971, ia mengira Kennedy pasti membuat perjanjian "di bawah meja" mengenai rudal Turki, mungkin menggunakan saudara laki-lakinya sebagai penghubung. Rekaman Amerika membenarkan hal ini. Namun, Allison juga mengira, di tahun 1971, Khrushchev pasti telah membentuk "EXCOMM"-nya sendiri atau komisi penasehatnya sendiri, untuk membantunya selama krisis, dan bahkan menyebut pemimpin Rusia yang ia yakini bersama Khrushchev saat itu. Namun, catatan Soviet mengungkapkan bahwa individu-individu ini tidak ada, dan Khrushchev benar-benar sendirian di kantornya selama krisis tanpa ada dukungan seperti yang dimiliki Kennedy.

Dalam model proses organisasi, Allison salah berasumsi bahwa SPO menghambat sementara beberapa sumber mempertimbangkannya sebagai membuat mungkin.

Pertanyaan untuk diskusi:

1. Apakah tanggungjawab untuk pembuatan kebijakan luar negeri selalu bergantung pada satu orang? Jika iya, siapa? Jika tidak siapa yang memiliki wewenang akhir?
2. Apa saja peran dari kelompok kecil di para penasehat tingkat tinggi dalam proses pembuatan keputusan?

Studi Kasus untuk diskusi:

Permintaan Sekretaris ASEAN kepada Presiden Indonesia pada bulan April 2014 untuk membantu menyelesaikan sengketa Laut Cina Selatan akan direspon oleh pihak Indonesia dalam bentuk mengadakan *Summit Diplomacy* karena masalah antara ASEAN dan RRT tidak bisa lagi dikelola pada tingkat menteri luar negeri. Model pembuatan kebijakan luar negeri proses organisasi diadopsi oleh Indonesia dalam menghadapi sikap RRT di Laut Tiongkok Selatan yang telah mengabaikan Code of Conduct (COC) dan bahkan mempermainkan ASEAN. Jelaskan hal ini.

BAB VII MODEL POLITIK BIROKRASI

Model Politik Birokrasi /Politik Pemerintahan

Model Politik Birokrasi (kadang disebut sebagai Model Politik Pemerintahan) melihat dampak dari struktur organisasi pada pembuatan keputusan dan melihat bagaimana keputusan-keputusan melibatkan berbagai birokrasi dapat menyebabkan persaingan politis. Model ini menganut pandangan bahwa keputusan kebijakan luar negeri adalah produk dari resultan atau tawar-menawar politik antara individu pejabat di pemerintahan.

Kunci dari model ini adalah tidak ada rencana utama yang menjadi payung dan bahwa keputusan-keputusan muncul dari pertarungan politik dan tawar-menawar antara kelompok-kelompok. Selain itu, keputusan kebijakan luar negeri juga muncul melalui ruang politik yang abstrak ketimbang sebuah prosedur keputusan formal yang bergantung pada rantai komando formal.

Aktor-aktor dalam model ini adalah para individu kunci yang duduk dalam organisasi utama, masing-masing mencoba memaksimalkan kepentingan, agenda dan tujuan-tujuannya. Berbeda dengan model aktor rasional, model politik birokrasi menganggap berbagai organisasi dan birokrasi lebih sebagai aktor tunggal.

Birokrasi adalah organisasi hierarkis yang secara hati-hati melindungi wilayah mereka dengan mengendalikan kebijakan di wilayah keahlian mereka. Para pembuat keputusan bahkan memiliki insentif bagi eksekutif. Proses tersebut bisa mempengaruhi informasi mana yang disajikan kepada pemimpin dan bahkan membatasi informasi tentang pilihan kebijakan tambahan yang tersedia bagi pemimpin.

Jonathan Renshon dan Stanley Renshon (2008) berpendapat bahwa birokrasi cenderung untuk membatasi pencarian informasi dan alternatif-alternatif. Birokrasi berjuang untuk tumbuh sehingga monopoli keahlian mereka bisa diperkuat lebih jauh. Perang wilayah bahkan dapat berakibat satu badan dimakan oleh badan yang lebih besar. Badan Kendali dan Perlucutan Senjata AS (ACDA) diciptakan sebagai badan cabang eksekutif yang kecil dan mandiri di awal tahun 1960-an. Setelah setidaknya satu kegagalan,

Kementerian Luar Negeri berhasil mendesak undang-undang yang menempatkan ACDA di dalam Kemlu.

Keputusan-keputusan birokratis menghasilkan koalisi/individu yang menang dan yang kalah. Pihak yang kalah bisa tidak menerima kealahannya dan berupaya untuk menang walaupun kenyataannya tidak. Hal ini akan mengarah kepada pembuatan keputusan yang terpecah.

Allison mengajukan proposisi berikut untuk model ini:

- Tindakan-tindakan sebuah bangsa paling baik dipahami sebagai hasil dari perpolitikan dan negosiasi oleh pemimpin di atasnya.
- Jika mereka memiliki tujuan yang sama, para pemimpin berbeda dalam bagaimana mendapatkannya karena faktor-faktor tersebut sebagai latar belakang dan kepentingan pribadi.
- Jika seorang pemimpin memiliki kekuasaan absolut (misalnya, Presiden AS secara teknis adalah *commander-in-chief*), pemimpin harus mendapatkan kesepakatan dengan bawahannya atau beresiko perintahnya disalahpahami atau, di beberapa kasus, diabaikan.

- Terkait dengan proposisi di atas, struktur staf seorang pemimpin akan memiliki dampak yang besar terhadap keputusan akhir (misalnya seorang staf yang "yes men" akan menimbulkan hasil akhir yang berbeda dibandingkan sekelompok penasehat yang mau menyuarakan ketidaksepakatan).
- Para pemimpin mempunyai tingkatan *power* yang berbeda berdasarkan karisma, kepribadian, keterampilan membujuk, dan ikatan pribadi dengan para pembuat keputusan.
- Jika seorang pemimpin cukup pasti, mereka tidak akan mencari input dari penasehat mereka, tetapi lebih kepada, meminta persetujuan. Demikian juga jika seorang pemimpin sudah secara implisit menentukan tindakan tertentu, seorang penasehat yang berharap memiliki pengaruh harus bekerja dalam kerangka keputusan yang telah dibuat sang pemimpin.
- Jika seorang pemimpin gagal untuk mencapai mufakat dengan *inner circle*-nya (atau, setidaknya, muncul sebuah konsensus), pihak oposisi bisa mengambil keuntungan dari ketidaksepakatan ini. Oleh karena itu, pemimpin yang efektif harus menciptakan sebuah konsensus.

- Karena kemungkinan miskomunikasi, kesalahpahaman, dan ketidaksepakatan absolut, pemimpin yang berbeda-beda bisa membuat tindakan-tindakan yang tidak akan disetujui kelompok sebagai satu kesatuan.

Allison harus mengakui bahwa karena Soviet tidak terbuka seperti Amerika dalam urusan dalam negeri mereka, ia pada dasarnya tidak memiliki data yang cukup untuk menerjemahkan secara penuh krisis dengan model ini. Namun demikian, dia membuat beberapa usaha sebagai berikut:

1. Khrushchev mendapat kecaman dari Presidium karena Kennedy membuka kekurangan ICBM Soviet, juga keberhasilan Amerika dalam Berlin Airlift. Juga, ekonomi Soviet melambat, dan pemimpin militer tidak senang dengan keputusan Khrushchev untuk memotong jumlah Tentara Merah.
2. Menempatkan rudal di Kuba itu murah dan cara cepat baginya untuk mengamankan basis politiknya.
3. Karena kegagalan invasi Teluk Babi, anggota partai Republik di Kongres membuat kebijakan Kuba menjadi masalah utama bagi pemilihan umum kongres yang selanjutnya di tahun 1962. Oleh karena itu, Kennedy segera memutuskan sebuah respon yang kuat ketimbang respon diplomatik. Meskipun mayoritas EXCOMM

awalnya memilih serangan udara, mereka yang terdekat dengan presiden – seperti saudara laki-lakinya dan Jaksa Penuntut Umum Robert Kennedy, dan penasihat khusus Theodore Sorensen – memilih blokade. Pada saat yang sama, Kennedy berdebat dengan pendukung serangan udara, seperti Jenderal AL Curtis LeMay. Setelah kegagalan invasi Teluk Babi, Kennedy juga tidak mempercayai CIA dan nasehatnya. Kombinasi dorong dan tarik menyebabkan diterapkannya blokade.

Studi Kasus: Keputusan untuk tidak Mengintervensi Irak tahun 1991 – Model Politik Birokrasi

Model politik birokrasi tidak memberikan penjelasan yang cukup tentang keputusan tidak menginvasi Irak pada tahun 1991. Keputusan AS menunjukkan kesepakatan yang cukup tinggi (dan tidak umum) di antara birokrasi yang beragam yang membentuk pemerintah AS. Laporan-laporan menunjukkan bahwa Ketua Joint Chiefs Jenderal Collin Powell terlihat khawatir menggunakan kekuatan militer untuk menggulingkan Saddam dari kekuasaan. Powell tidak ingin melumpuhkan Irak. Ia yakin Irak adalah penyeimbang penting untuk Iran.

Kementerian Luar Negeri sepertinya enggan merekomendasikan tindakan seperti itu, terutama karena takut membuyarkan koalisi banyak negara, termasuk negara-negara Arab yang ikut serta dalam koalisi besar. Menteri Luar Negeri James Baker berpikir bahwa sebuah invasi ke Irak akan sulit dan berbahaya dan akan menciptakan keterbelahan dengan sekutu-sekutu Arab, juga terlalu jauh dari ketentuan resolusi DK PBB. Selain itu, Baker percaya bahwa Irak merupakan penyeimbang yang berguna untuk mengatasi Syi'ah Iran.

Dewan Keamanan Nasional mendukung sebuah perang terbatas yang hanya mengusir Hussein dari Kuwait. Sebuah invasi ke Irak juga akan bermakna merubah sasaran-sasaran di pertengahan jalan dan akan terlalu beresiko. Akhirnya, Gedung Putih percaya bahwa biaya dari invasi akan terlalu tinggi, dan memilih untuk tidak menginvasi akan lebih mudah dibenarkan.

Kesepakatan antara entitas, birokrasi, dan organisasi-organisasi AS karenanya tidak mendukung model politik birokrasi, yang akan memperkirakan tawar-menawar di antara birokrasi atas peran mereka dalam invasi. Sementara proses tersebut ditandai dengan tawar-menawar antar badan

dalam keputusan untuk memaksa Irak keluar dari Kuwait, itu dianggap sebagai kurang terbukti dalam keputusan untuk tidak terus mengejar ke Baghdad di tahun 1991.

Kritik:

Kritik oleh Stephen Krasner (1972), terutama mempertanyakan model politik birokrasi. Ia sangat menentang pandangan bahwa kekuasaan presiden bisa dihindari oleh birokrasi. Ia menunjukkan bahwa beberapa anggota kunci dari Executive Committee Kennedy (misalnya, Dean Archeson dan Robert Kennedy) tidak mewakili kepentingan birokrasi tetapi lebih secara langsung menjawab presiden dan hal itu membuat mereka cenderung kurang menjaga agenda-agenda pribadi. Ia menyimpulkan bahwa Presiden Kennedy dengan tegas mengendalikan kejadian-kejadian.

Model politik birokrasi sangat rumit. Lebih jauh, studi-studi tentang birokrasi seringkali menggunakan model-model rational choice. Bendor dan Hammond (1992) menyimpulkan bahwa *Essence of Decision* masih relevan tetapi para pembaca harus hati-hati. Kesimpulannya, model politik birokrasi memiliki pendukung dan pengkritik dan paling baik diterapkan untuk keputusan kebijakan tingkat menengah.

Pertanyaan untuk Diskusi:

1. Apakah peran birokrasi pemerintah secara politik netral? Mengapa atau mengapa tidak?
2. Apakah pembuatan kebijakan luar negeri biasanya dicirikan oleh tawar-menawar?
3. Dinamika kelompok apa saja yang bisa terjadi?
4. Bagaimana struktur otoritas dalam kabinet koalisi berbeda dari yang sistem presidensial (atau bahkan pemerintahan parlementer dengan satu partai)?
5. Apa saja dampak bagi pembuatan keputusan? Apakah semua badan-badan birokrasi yang relevan mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri secara setara?

Studi kasus untuk diskusi kelompok:

Presiden Otoritas Palestina Mahmoud Abbas memutuskan Palestina bergabung dengan 15 lembaga internasional di bawah naungan PBB pada 1 April 2014. Pada 23 April 2014, Abbas, yang berasal dari kelompok Fatah, berhasil mencapai kesepakatan rekonsiliasi dengan Hamas. Kedua hal ini tidak

hanya mengejutkan Israel dan AS, tetapi juga negara-negara lain yang selama ini mengupayakan proses perdamaian di Timur Tengah. Jelaskan keputusan Abbas tersebut melalui model politik birokrasi.

BAB VIII

FAKTOR PSIKOLOGIS SEBAGAI SALAH SATU FAKTOR PENENTU DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI

Mempelajari kepribadian pemimpin dapat membantu kita memahami mengapa beberapa pemimpin membuat keputusan-keputusan tertentu, sementara para pemimpin lain ketika menghadapi situasi yang sama bisa membuat keputusan-keputusan yang sangat berbeda.

Kepribadian pemimpin mempengaruhi keputusan strategi dan pilihan. Margaret Hermann (1987) mengungkapkan bahwa ada empat elemen dalam kepribadian seorang pemimpin, yaitu motivasi, konteks sosial, pengakuan, dan temperamen. Menurutnya, profil kepribadian yang bisa dipakai untuk memahami tindakan kebijakan luar negeri mencakup sejumlah "orientasi", yaitu: ekspansionis, bebas aktif, mempengaruhi, mediator, oportunis, dan membangun.

Pemimpin yang menunjukkan elemen-elemen motivasi kekuasaan, keyakinan akan kemampuan mengendalikan peristiwa, kompleksitas kognitif, dan percaya diri dianggap

sebagai "berpengaruh" dan keinginan untuk berdampak pada hubungan-hubungan dengan negara lain melalui sebuah peran kepemimpinan. President Clinton termasuk ke dalam kategori ini. Pemimpin yang ekspansionis menginginkan wilayah yang lebih berdasarkan tingkat nasionalisme mereka, percaya diri, motivasi kekuasaan, dan ketidakpercayaan, contohnya Saddam Hussein ketika melakukan invasi ke Kuwait.

Gaya Kepemimpinan

Menganalisa gaya kepemimpinan membantu kita memahami mengapa beberapa keputusan dibuat oleh para pemimpin dan mengapa serangkaian tindakan alternatif tidak diambil. Ini juga membantu kita memahami proses keputusan tersebut.

Ada dua jenis gaya kepemimpinan, yaitu yang berorientasi tugas (*task oriented*) dan yang berorientasi konteks (*context oriented*). Sensitivitas terhadap hambatan-hambatan politik, keterbukaan terhadap informasi, dan motivasi untuk bertindak membantu kita menentukan apakah seorang pemimpin berorientasi tugas/tujuan atau berorientasi konteks. Para pemimpin yang berorientasi pada tugas/tujuan cenderung untuk mengambil langkah-langkah yang memaksa,

sementara para pemimpin yang berorientasi pada konteks lebih tidak antusias dan mengambil langkah yang hati-hati atau lambat tapi pasti (*incremental*).

Para pemimpin yang berorientasi pada tugas / tujuan cenderung membawa negaranya ke arah konflik bersenjata karena mereka cenderung kurang bermusyawarah dan berkompromi akibat kecenderungan mereka untuk menantang hambatan-hambatan politis. Sedangkan para pemimpin yang berorientasi pada konteks cenderung kurang membawa negara mereka ke arah konflik bersenjata karena mereka sangat sensitif terhadap politik domestik.

Jenis-Jenis Pemimpin

Berdasarkan Kepribadian Pemimpin dan Gaya Kepemimpinan, Hermann, menciptakan tipologi gaya kepemimpinan dengan empat kategori:

1. *Crusader*: Pemimpin *crusader* menantang hambatan politis dan tertutup terhadap informasi baru. Tipe pemimpin ini pada dasarnya tidak mengalami hambatan dalam menciptakan dunia menurut versinya sendiri, misalnya Fidel Castro.
2. *Strategic*: Pemimpin *strategic* menantang hambatan-hambatan tetapi terbuka bagi informasi. Jenis pemimpin

ini tahu apa yang ia inginkan dan akan mencari informasi untuk mencapai cita-citanya. Jenis pemimpin seperti ini secara politis pemberani namun berhati-hati ketika menjalankan aspirasi-aspirasi ambisius ini, contohnya mantan Presiden Suriah Hafez al Assad. Ia menginginkan Dataran Tinggi Golan kembali dari Israel dan menjadi pemain di kawasan Timur Tengah. Untuk tingkat tertentu, Suriah mempertahankan pengaruh di kawasan tersebut secara tidak langsung melalui tindakannya di Lebanon. Tindakan-tindakan ini seringkali samar dan tidak dapat dengan mudah ditelusuri ada kaitannya dengan Assad. Strategi dia secara keseluruhan untuk Dataran Tinggi Golan tidak melibatkan ancaman langsung yang beresiko.

3. *Pragmatic*: Para pemimpin yang pragmatis menghormati hambatan politis tetapi tertutup terhadap informasi.
4. *Opportunistic*: Pemimpin *opportunist* sadar akan hambatan-hambatan politis dan mencari informasi. Tawar-menawar politik adalah komponen kunci dari gaya kepemimpinan ini (mirip dengan model politik birokratik). Jenis pemimpin seperti ini tidak akan mengambil resiko dengan mengenyampingkan aktor-aktor penting – sangat berbeda dengan pemimpin

semacam Hugo Chavez dari Venezuela atau Kim Jong-il dari Korea Utara.

Faktor-faktor seperti kepribadian dan keyakinan para pemimpin, gaya kepemimpinan, emosi, citra, *cognitive consistency*, dan penggunaan analogi mempengaruhi dan membentuk pembuatan kebijakan luar negeri. Ini adalah kekuatan-kekuatan yang menyebabkan para pembuat kebijakan menjauh dari ideal rasional dan mengarah kepada model pembuatan kebijakan yang lebih berbasis kognitif.

Menurut Alex Mintz, ada beberapa faktor psikologis yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan luar negeri sebuah negara.

1. *Cognitive Consistency*

Persepsi mempengaruhi pembuatan kebijakan. Para pembuat kebijakan meremehkan beberapa informasi yang konsisten dengan gambaran dan keyakinan sebelumnya. Informasi yang sampai diproses menurut “gambaran yang sudah ada” (*pre-existing images*) dan para pembuat kebijakan “memandang apa yang mereka harapkan untuk ada”. *It is closing off one's mind to anything not compatible with preexisting beliefs during a decision.* Misalnya: Perang Malvinas tahun 1982 memberikan sebuah kasus klasik

tentang mispersepsi dan percaya diri berlebihan. Dalam membuat keputusan untuk menginvasi Kepulauan tersebut, para pemimpin junta militer Argentina tidak mengharapkan Inggris merespon dengan kekuatan tempur dan bergerak dengan cepat. Argentina memperkirakan kemenangan langsung yang tidak bisa dicegah oleh Inggris. Apa yang terjadi kemudian justru sebaliknya.

2. *Evoked Set*

Mengacu pada "kekhawatiran saat ini" yang menjadi fokus pikiran seorang pembuat kebijakan. Fokus dari perhatian aktor dapat mempengaruhi bagaimana informasi baru dipandang. Mengetahui apa yang paling utama dalam pikiran pembuat kebijakan dapat membantu kita memprediksi dan memahami keputusan. Contohnya, pada tahun 1998, Kapal AS Vincennes menembak jatuh pesawat Iran. Kru Amerika cenderung menganggap pesawat Iran tersebut sebagai musuh yang membahayakan karena laporan-laporan intelijen telah memprediksi akan ada sebuah serangan dari Iran dan terdapat laporan-laporan terbaru bahwa Iran telah menempatkan F-14 di kawasan. Kurangnya informasi yang dapat diverifikasi dari sumber-sumber lain,

membuat *evoked set* membantu memandang pesawat tersebut sebagai berbahaya. Padahal kenyataannya pesawat tersebut adalah pesawat komersial.

Contoh lain adalah ketika pada tahun 1973, jet-jet Israel menembak jatuh sebuah pesawat Libya yang sedang dalam melakukan pendaratan darurat menuju Kairo. Kekhawatiran utama dari pilot Libya adalah menemukan jalan ke bandara. Karena tidak merespon secara tepat kepada jet-jet Israel, menimbulkan keraguan di pikiran para pilot. Bagi mereka, Israel mungkin menolak percaya bahwa Libya tidak tahu identitas dari jet-jet yang mengejar pesawat komersial. Dalam situasi ini, masing-masing pihak salah memperkirakan tingkat pemahaman pihak lain dalam situasi tersebut.

3. *Emosi*

Negara-negara seringkali melakukan balas dendam terhadap serangan-serangan dan provokasi-provokasi terhadap warga dan wilayahnya -tindakan-tindakan yang membangkitkan emosi dan perasaan-perasaan seperti benci, takut, marah, keinginan untuk membalas dendam, ketidakamanan, dsbnya.

Emosi-emosi ekstrim seperti ketakutan atau marah dapat membuat para pembuat kebijakan sulit untuk menjadi obyektif. Namun, cinta, simpati, dan empati semua adalah pengaruh penting dalam pembuatan kebijakan.

Di bulan Maret 2002, lebih dari 130 warga sipil Israel dibunuh oleh kelompok-kelompok Palestina seperti Hamas, Islamic Jihad, dan the Al- Aqsha Martyrs' Brigades (cabang militer dari Fatah). Serangan-serangan ini mencapai puncaknya pada 27 March 2002, dengan peristiwa *the Passover Massacre*, di mana seorang pelaku bom bunuh diri Palestina menewaskan 30 orang di the Park Hotel di Netanya, Israel. Sifat simbolik dari serangan tersebut –pada perayaan Hari Besar Yahudi, di mana orang berdoa atau duduk melingkari meja makan malam *the Passover*– telah mengingatkan emosi yang mendalam berupa kebencian dan keinginan untuk membalas dendam terhadap rakyat Palestina dan akibatnya memberikan landasan dan dorongan kepada *Operation Defensive Shield* oleh Israel.

4. *Images*

Gambaran merupakan input yang penting bagi aspek-aspek lain dari pembuatan kebijakan luar negeri. Misalnya, *operational code* dan *cognitive mapping* menggunakan gambaran untuk menjelaskan pembuatan kebijakan di urusan luar negeri. Demikian pula, Cashman (1993) mengatakan bahwa gambaran digunakan untuk menciptakan sistem-sistem kepercayaan.

Gambaran dibentuk sebagai sebuah *interplay* dari tiga penilaian masing-masing negara ketika berhadapan dengan negara lain: keseimbangan strategis, persepsi kesempatan atau ancaman, dan persepsi budaya (R. Hermann at al., 1997).

Penelitian-penelitian awal berfokus pada bagaimana para pembuat kebijakan di AS memandang para pemimpin Soviet. Mereka digambarkan sebagai musuh bahkan ketika mereka membuat langkah-langkah kerjasama. Sebuah penelitian di era tahun 1970-an tentang pidato-pidato Politbiro menemukan bahwa Soviet mengkategorikan Amerika melalui gambaran stereotipe musuh. Sebaliknya, para pemimpin Soviet meyakini

gambaran terkuat AS adalah musuh, mereka lebih cenderung memperlihatkan sikap-sikap militeristik.

5. *Belief and Belief Systems*

Keyakinan menyediakan kerangka yang kuat untuk menerjemahkan dan memahami situasi keputusan (Rhenshon and Rhenson, 2008). Keyakinan bisa menghambat dan membentuk informasi yang masuk. Pengaruh dari faktor-faktor domestik dan internasional atas pembuatan kebijakan dimediasi oleh keyakinan dari si pemimpin.

Sebuah sistem keyakinan dari pemimpin memberikan petunjuk tentang "kecenderungan baik *Self* maupun *Other* mengenai hasil akhir dari kebijakan. Interseksi dari kedua pilihan terkait hasil akhir kebijakan ini mempengaruhi strategi, taktik, langkah-langkah, dan keputusan-keputusan seorang pemimpin.

Analisa Kode Operasional (Operational Code Analysis / OCA)

Misteri inti dari program OCA adalah kapan dan bagaimana keyakinan dari para pemimpin bertindak sebagai mekanisme penyebab utama dalam menjelaskan

dan mengantisipasi proses-proses dari interaksi strategis antara negara-negara di beberapa tingkatan keputusan: langkah-langkah, taktik, strategi, dan pilihan kebijakan. Tantangan utama dari OCA adalah menautkan keyakinan dengan perilaku kebijakan luar negeri di beberapa tingkatan keputusan yang berbeda.

Walker (1977) menunjukkan bahwa system keyakinan Henry Kissinger mirip dengan logika dari permainan *Prisoner's Dilemma*. Analisa dari langkah tawar-menawar dan taktik AS terhadap Vietnam Utara menunjukkan hambatan-hambatan yang diterapkan oleh peringkat dari hasil akhir: 1) dominasi; 2) pengaturan (*settlement*); 3) jalan buntu (*deadlock*); 4) penyerahan (*submission*), dalam permainan subyektif yang diwakili oleh sistem keyakinannya. Dia menyetujui peringkat yang serupa terhadap para pemimpin Vietnam Utara dan menghabiskan hampir empat tahun menerapkan taktik diplomatik dan militer untuk membujuk mereka bahwa masing-masing pihak seharusnya mengambil resiko bergerak ke arah *settlement* ketimbang dominasi untuk menghindari hasil akhir berupa *deadlock*.

6. *Analogies and learning*

Ketika para pemimpin mengalami peristiwa-peristiwa yang membutuhkan sebuah keputusan, terdapat kecenderungan untuk merefleksikan kembali ke masa lalu yang menyajikan keadaan, alternatif-alternatif, dan kemungkinan hasil akhir yang serupa. Kejadian-kejadian di masa lalu disebut sebagai analogi. Analogi membantu kita –melalui proses menarik hikmah– untuk memahami lingkungan dan situasi-situasi baru. Namun, agak berbahaya jika hikmah yang salah dibuat pelajaran sementara situasi saat ini bukanlah pencerminan yang tepat dari peristiwa-peristiwa yang dirujuk. Kegagalan AS di Vietnam membantu AS belajar bagaimana menangani pemberontakan skala kecil. Juga belajar lebih baik bagaimana memerangi perang dengan intensitas kecil dengan mempelajari Perang Gerilya dari Che Guevara.

AS menolak permohonan Bolivia untuk sistem senjata serang selama berlangsungnya gerakan pemberontakan di Bolivia yang diprovokasi oleh Guevara. AS juga tidak mengirim pasukan ke daerah-daerah pertempuran karena ingin menghindari “Vietnam berulang”. Jika masyarakat sipil dilukai dengan *napalm* dan penggunaan kekuatan yang berlebihan lainnya, hal

ini akan membangun simpati yang lebih besar terhadap pemberontak. Ini yang terjadi di Vietnam. Hal tersebut akan merusak proses rekrutmen Guevara dan kemampuannya untuk memenangkan “hati dan pikiran” petani dan penambang Bolivia.

Menurut James N. Rosenau, ada empat faktor idiosinkratik yang mempengaruhi pembuat kebijakan luar negeri dari sebuah negara, yaitu: *values*, *talent*, *experience*, dan *personality of leaders*. Nilai-nilai (*values*) yang dipegang teguh karena ideologi yang ditanamkan sejak kecil di lingkungan keluarga maupun institusi pendidikan akan mempengaruhi seorang pemimpin ketika merumuskan sebuah kebijakan luar negeri. Sedangkan bakat (*talent*) seseorang dalam menjadi pemimpin yang efektif, akan terlihat ketika ia merumuskan sebuah kebijakan secara asertif atau tidak. Pengalaman (*experience*) juga akan memberikan bekal kepada pemimpin ketika ia berinteraksi dengan masalah-masalah yang terkait dengan kebijakan luar negeri negaranya. Sedangkan kepribadian (*personality of leaders*) berpengaruh ketika ia memiliki kepribadian yang ekstrim, seperti tegas, pemberang, peragu atau pemalu.

Pertanyaan untuk diskusi:

1. Bagaimana kepribadian seorang pemimpin mempengaruhi proses pembuatan kebijakan luar negeri?
2. Apakah para pemimpin bebas mengejar ambisi-ambisi kebijakan luar negeri mereka?
3. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi kemampuan pemimpin untuk melakukan hal tersebut?
4. Apa saja beberapa pilihan antara pegawai pemerintah dan pegawai swasta?
5. Mengapa mereka penting bagi studi tentang kebijakan luar negeri?
6. Apa saja strategi yang digunakan penganalisa kebijakan luar negeri untuk menggambarkan apa yang mendorong laki-laki atau perempuan di belakang tokoh publik?
7. Dengan cara apa emosi mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri?

Studi kasus untuk diskusi kelompok:

Pemimpin tertinggi Iran Ayatollah Ali Khamenei mengatakan kesetaraan jender adalah "salah satu kesalahan terbesar pemikiran Barat." "Keadilan adalah benar. Namun, kesetaraan kadang benar, kadang salah, tulis Khamenei dalam situs pribadinya pada 19 April yang dikutip BBC. Presiden Iran Hassan Rouhani sehari setelahnya menyerukan kesetaraan hak dan kesempatan bagi lelaki dan perempuan, serta mengancam diskriminasi seksual. Namun kesetaraan ala Barat bukanlah model untuk diikuti. Catatan hak sipil Iran kerap dikritik lembaga pengawas HAM dan pemerintah Barat. Salah satu kritik adalah larangan bagi perempuan bepergian ke luar negeri tanpa izin resmi. Perempuan tidak bisa mencalonkan diri menjadi presiden, tetapi bisa menjadi anggota parlemen. Jelaskan sikap Iran (Khamenei atau Rouhani) tersebut melalui faktor-faktor psikologis atau idiosinkratik.

BAB IX

FAKTOR DOMESTIK SEBAGAI SALAH SATU FAKTOR PENENTU DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI

Badan yang secara kolektif membentuk birokrasi pemerintahan mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri. Badan-badan bisa berbasis gagasan atau kepentingan, dan mereka bisa terpisah atau menyatu. Masyarakat domestik mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri baik di negara demokrasi maupun non demokrasi, namun tingkat pengaruh dan mekanisme pengaruh tersebut dijalankan berbeda tergantung pada sistem politik yang berbeda.

Perhatian publik bervariasi tergantung pada lamanya masalah kebijakan luar negeri, dan juga berbeda di situasi krisis dan non-krisis. Media membingkai kebijakan luar negeri dan fokus perhatian publik dalam konteks budaya politik sebuah masyarakat.

Sejarah nasional dan budaya mempengaruhi para pemimpin untuk memberikan otoritas yang lebih besar pada

representasi masalah tertentu dan mengejar kebijakan-kebijakan yang sejalan dengan mereka. Teori *democratic peace* meyakini bahwa negara-negara demokrasi cenderung kurang melakukan berperang (dengan satu sama lain) dibandingkan negara-negara non-demokrasi. Harapan para pemimpin dibentuk oleh pengetahuan mereka tentang sistem politik negara-negara yang berinteraksi dengan mereka.

Menurut Alex Mintz, ada empat faktor domestik yang mempengaruhi pembuat kebijakan luar negeri, yaitu:

1. Taktik Pengalihan Isu (*Diversionary Tactics*)

Pandangan bahwa pemimpin menggunakan kekerasan pada waktu-waktu yang menguntungkan secara politis disebut sebagai teori pengalihan. Seorang pemimpin politik yang ingin tetap berkuasa mungkin ingin mengalihkan perhatian dari masalah-masalah domestik dengan menggunakan kekerasan terhadap musuh eksternal.

2. Kepentingan Ekonomi dan Keputusan Kebijakan Luar Negeri (*Economic Interests and Foreign Policy Decisions*)

Keputusan Kebijakan Luar Negeri seringkali dipengaruhi oleh kepentingan ekonomi negara. Di antara pengaruh-pengaruh ekonomi yang paling penting atas

kebijakan luar negeri adalah industri militer yang sangat kompleks. Perdagangan dan transfer senjata berperan sebagai alat dari kebijakan luar negeri.

3. Peran Opini Public (*The Role of Public Opinion*)

Opini publik tentang sebuah krisis tertentu bisa mempengaruhi kekerasan, eskalasi, terminasi, dan keputusan kebijakan luar negeri lainnya. Tekanan internal tertentu berlaku bagi pemimpin di negara-negara demokrasi terkadang memaksa mereka untuk mencari perdamaian. Korban perang juga mempengaruhi dukungan publik untuk menggunakan kekuatan militer di luar negeri.

4. Siklus Pemilu (*Electoral Cycle*)

Di masa Pemilu, misi pemimpin untuk bertahan secara politis, dan persaingan politik mempengaruhi keputusan anggaran atas tingkat belanja untuk "guns versus butter", penggunaan kekuatan, de-eskalasi, dan mencapai kesepakatan perdamaian. Ketika kesempatan untuk terpilih kembali terlihat terancam atau tidak pasti, para pemimpin mungkin memutuskan untuk memanipulasi kebijakan ekonomi menggunakan

keuntungan dari jabatannya. Pilihan lain adalah menggunakan perang.

Menurut Rosenau, faktor-faktor domestik yang mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri mencakup:

- Sumber Masyarakat (*Societal Sources*) yang terdiri dari Pembangunan Ekonomi; Budaya dan Sejarah, Struktur Sosial, dan *Moods of Opinion*.
- Sumber Pemerintahan (*Governmental Sources*) yang terdiri dari Akuntabilitas Politik dan Struktur Pemerintahan.

Societal Sources - Economic Development

Masyarakat industri memiliki kebutuhan yang berbeda dibandingkan dengan masyarakat pertanian. Mereka perlu mengimpor komoditas-komoditas yang berbeda-beda dan memiliki hubungan moneter dengan mitra dagang mereka di luar negeri. Para pembuat kebijakan seharusnya memformulasi kebijakan luar negeri yang melayani kemajemukan kepentingan yang dihasilkan oleh pembangunan ekonomi.

Societal Sources - Cultural and History

Norma-norma dan tradisi-tradisi yang mendasari hubungan di antara para anggota masyarakat. Ketika ditantang oleh kelompok-kelompok pemberontak di dalam negeri ataupun melalui hubungan-hubungan yang diperluas di luar negeri masyarakat menjadi sensitif terhadap sifat alami mereka. Norma-norma menerjemahkan dan menolak tantangan terhadapnya.

Societal Sources - Social Structure

Sebuah masyarakat di mana akses terhadap pendidikan tidak terbatas karena ras, dan pemimpin politik direkrut serta sumber daya manusia dikembangkan bisa membentuk efektivitas tindakan negara di luar negeri.

Societal Sources - Moods of Opinion

Dalam sebuah negara otoriter, perasaan publik bisa jadi tidak relevan dengan perilaku hubungan luar negeri.

Governmental Sources - Political Accountability

Pemerintahan demokratis mungkin kurang efisien dan fleksibel dalam kebijakan luar negeri dibandingkan dengan pemerintahan otoriter karena mereka terbuka terhadap kritik dan saran dari publik juga dari badan-badan pemerintahan.

Governmental Sources - Governmental Structure

Sistem pemerintahan dua partai cenderung untuk melahirkan input-input kebijakan luar negeri yang berbeda dibandingkan dengan negara dengan beberapa partai besar memerintah.

Howard Lentner juga mengklasifikasikan faktor-faktor internal dalam pengambilan keputusan dan tindakan dalam menentukan kebijakan luar negeri, yaitu determinan domestik (1974:105). Determinan domestik menunjuk pada keadaan di dalam negeri yang terbagi dalam tiga kategori berdasarkan waktu untuk berubah, yaitu *highly stable determinants*; terdiri atas luas geografi, lokasi, bentuk daratan, iklim, populasi, serta sumber daya alam (Lentner 1974:136). *Moderately stable determinants*; terdiri atas budaya politik, gaya politik, kepemimpinan politik, dan proses politik (Lentner 1974:143). Terakhir *Unstable determinants*; yaitu sikap dan persepsi jangka panjang serta faktor-faktor ketidaksenjangan (Lentner 1974:168).

Menurut Holsi, faktor internal diantaranya meliputi: pertama, kebutuhan sosio-ekonomi dan keamanan, kebutuhan negara terhadap keamanan, kesejahteraan, dan prestise dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara.

Kesejahteraan ekonomi nasional biasanya dipenuhi dan sangat bergantung pada perdagangan internasional. Sedangkan strategi keamanan bisa didapatkan melalui aliansi dengan aktor lain ataupun dalam keadaan netral membutuhkan kerjasama dengan negara-lain (Holsti 1992: 274-275).

Kedua, karakteristik geografi dan topografi, kebutuhan akan sosio-ekonomi dan keamanan berhubungan erat dengan karakteristik geografi dan topografi. Tidak semua negara memiliki sumber daya yang diperlukan untuk memenuhi kepentingan nasionalnya, ada negara yang kaya akan sumber daya alamnya dan sebaliknya ada negara yang minim sumber daya alam. Selain itu dalam aspek keamanan, beberapa negara terisolasi atau berada jauh dari pusat kekuatan militer utama dan membuat mereka cenderung lebih bebas dari ancaman keamanan (Holsti 1992: 275).

Ketiga, atribut nasional, karakteristik umum sebuah negara yang terdiri dari ukuran atau luas wilayah, jumlah penduduk, sistem ekonomi, tingkat pertumbuhan dan pembangunan, serta keterlibatan suatu negara dalam institusi atau organisasi internasional dapat meningkatkan posisi

negara tersebut menjadi aktor internasional yang dipertimbangkan oleh negara lain (Holsti 1992: 276).

Pertanyaan untuk diskusi:

1. Apakah kalangan domestik mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri di Negara-negara non-demokrasi? Jika iya, bagaimana?
2. Bagaimana kalangan domestik di masyarakat demokratis mempengaruhi proses pembuatan kebijakan luar negeri?
3. Bagaimana sejarah nasional dan budaya menghambat pembuatan kebijakan luar negeri?
4. Apa itu *democratic peace*? Bagaimana hal tersebut mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri oleh pemimpin di negara-negara demokratis?

Studi Kasus untuk diskusi kelompok:

Wali Kota Osaka Toru Hashimoto pada 13 Mei 2013 mengatakan bahwa tidak ada bukti jelas militer Jepang selama Perang Dunia II melakukan paksaan terhadap perempuan-perempuan Asia yang dijadikan "comfort women" atau jugun.

ianfu (perempuan yang menjadi pelacur di "comfort stations"/bordil resmi). Menurutnya, sistem itu justru dibutuhkan untuk "menjaga disiplin militer" agar para prajurit yang mempertaruhkan nyawa di medan perang bisa "beristirahat". Pernyataan Hashimoto sejalan dengan penolakan PM Shinzo Abe atas fakta terjadinya kejahatan seksual oleh serdadu Jepang antara tahun 1938-1945. Abe, ketika terpilih kembali pada akhir Desember 2012, menyatakan akan menarik permintaan maaf yang dibuat Pemerintah Jepang pada masa lalu terkait isu "comfort women". Jepang merekrut paksa sekitar 200.000 perempuan, terutama dari Semenanjung Korea dan China, serta Indonesia dan Filipina. Hashimoto juga menyarankan agar komandan pasukan AS di Okinawa mendukung bisnis seks legal guna memberikan penyaluran hasrat seksual kepada para prajurit muda AS. Hal itu, menurut Hashimoto, diperlukan agar kejahatan seksual yang dilakukan para prajurit AS itu tak terulang. Jelaskan hal ini melalui faktor-faktor domestik atau internal Jepang.

BAB X FAKTOR-FAKTOR INTERNASIONAL SEBAGAI SALAH SATU FAKTOR PENENTU DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI

Pokok permasalahan dalam penentuan kebijakan luar negeri pada umumnya dititikberatkan pada usaha untuk memecahkan berbagai permasalahan, baik yang berkaitan dengan masalah domestik maupun masalah eksternal suatu negara serta mempromosikan sebuah perubahan. Holsti menambahkan bahwa faktor kepentingan nasional merupakan faktor internal yang berpengaruh dalam kebijakan luar negeri. Kebijakan luar negeri yang dirumuskan oleh suatu negara didasarkan pada pertimbangan kepentingan nasional. Keputusan dan tindakan yang diambil dalam menentukan kebijakan luar negeri dipengaruhi oleh faktor-faktor yang berasal dari kondisi eksternal maupun internal negara itu sendiri (1992: 272).

Menurutnya, keputusan dan tindakan yang diambil dalam menetapkan kebijakan luar negeri tidak terlepas dari

faktor internal dan faktor eksternal negara tersebut. Faktor eksternal mencakup: Pertama, struktur sistem, tatatan sistem internasional yang unipolar, bipolar, dan multipolar dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara. Kedua, karakteristik atau struktur ekonomi dunia, perkembangan perekonomian dunia dewasa ini telah mempengaruhi kebijakan luar negeri sebuah negara. Setiap negara di dunia memiliki sumber daya alam dan kapasitas perekonomian yang berbeda sehingga melahirkan adanya negara berkembang dan negara maju. Belum lagi dengan kemampuan, masalah kependudukan, maupun tingkat pengangguran serta hal lain yang membuat permasalahan setiap negara berbeda dengan negara lain. Sehingga dengan kondisi yang demikian, maka setiap negara harus mencari cara masing-masing untuk menciptakan peluang dalam perkembangan ekonomi dunia (Holsti 1992: 271-273).

Ketiga, kebijakan dan tindakan negara lain, pemerintah dari sebuah negara akan merespon tindakan dan kebijakan yang diambil oleh negara lain, dimana negara tersebut terkena dampak bagi kepentingan, prinsip, maupun pilihannya. Respon ini tidak hanya muncul akibat dari kebijakan luar negeri sebuah negara melainkan juga dapat muncul dari kebijakan dalam negeri atau domestik serta kejadian di suatu

negara. Respon sebuah negara tidak hanya dipengaruhi oleh aktor negara saja, tetapi aktor non-negara juga dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan. Keempat, masalah regional dan global, sebuah aktivitas/ masalah bisa saja tidak hanya berdampak pada negara itu sendiri, namun bisa juga berdampak pada kawasan regional dan internasional. Oleh sebab itu pemerintah dan pihak-pihak terkait harus mencari cara untuk keluar maupun terhindar dari permasalahan itu (Holsti 1992: 273-274).

Howard Lentner juga mengklasifikasikan faktor-faktor eksternal dalam pengambilan keputusan dan tindakan dalam menentukan kebijakan luar negeri dalam dua kelompok, yaitu determinan luar negeri (1974:105). Determinan luar negeri mengacu pada keadaan sistem internasional dan kondisi pada suatu waktu tertentu. Sistem internasional diartikan sebagai suatu pola interaksi diantara negara-negara yang terbentuk atau dibentuk oleh struktur interaksi diantara pelaku-pelaku yang paling kuat. Sedangkan konsep situasi diartikan sebagai pola interaksi yang tidak tercakup atau mencakup keseluruhan sistem internasional (Lenther 1974:5).

Kapabilitas sebuah negara adalah asset yang terukur seperti ukuran, penduduk, ekonomi, dan militer. Hal ini

menentukan peran mereka dalam politik internasional. Klasifikasi negara menjadi kecil, menengah dan adidaya seringkali menyangkut peran yang mereka mainkan di politik internasional. Negara-negara kecil dan bergantung akan memperlihatkan empat jenis perilaku, yaitu konsensus, menurut, ketergantungan, dan kompensasi. *Soft power* semakin penting dalam politik internasional. Beberapa negara kecil, seperti Singapura, Swiss dan Finlandia berfungsi sebagai pengusaha norma dan mempengaruhi politik internasional walaupun ukuran dan kapabilitas mereka terbatas.

Menurut Alex Mintz, ada empat faktor internasional yang mempengaruhi kebijakan luar negeri sebuah negara, yaitu:

1. Penangkalan dan Perlombaan Senjata (*Deterrence and Arm Races*)

Negara yang membangun sistem pertahanan di wilayahnya untuk menangkal ancaman musuh dari luar negaranya agar tidak masuk ke wilayahnya disebut dengan penangkalan umum (*general deterrence*). Namun negara yang membuat sistem pertahanannya jauh di luar wilayahnya, disebut dengan penangkalan yang diperluas (*extended immediate deterrence*). Hal ini untuk mencegah musuh yang berada di kawasan lain memperbesar kekuatan dan pengaruh mereka, misalnya pangkalan

militer AS di Darwin, Australia dan di Okinawa, Jepang diperuntukkan menangkal kekuatan Tiongkok.

Teori *deterrence* biasanya dipahami melalui kacamata rasional. Mazhab rasional melihat *deterrence* dalam rangka analisa untung-rugi. Perlombaan senjata bias mempengaruhi proses pembuatan keputusan. *Game theory* bisa digunakan untuk memahami perlombaan senjata. Alternatifnya adalah membiarkan perlombaan senjata atau menghentikannya dan bekerjasama. Pilihannya diurut sebagai berikut: (1) superioritas senjata; (2) perlombaan senjata; (3) kerjasama; dan (4) kehilangan perlombaan senjata.

2. Peristiwa Mendadak Strategis (*Strategic Surprise*)

Peristiwa 9/11 merubah kebijakan luar negeri AS secara drastis terlihat dari ungkapan Presiden Bush "*either you are with us or against us*". Kebijakan luar negeri juga bisa membantu menghindari, mencegah atau menangkal *strategic surprises*. Faktor-faktor geopolitik, kultural, dan teknologi juga kegagalan intelijen bisa menimbulkan *strategic surprise*.

3. Aliansi (*Alliances*)

Aliansi bisa mendorong perlombaan senjata dan menyebabkan kontr aliansi yang menimbulkan ketidakseimbangan. Menurut Bruce Bueno de Mesquita, ada tiga jenis aliansi, yaitu *neutrality* atau pakta non agresi adalah perjanjian oleh si penandatangan bahwa mereka tidak akan menyerang satu sama lain. Bentuk yang kedua adalah *ententes*, melibatkan lebih dari sekedar komitmen. Para penandatangan akan berkonsultasi dahulu sebelum satu pihak diserang. *Defense pacts* mengandung bahasa yang menekankan bagaimana serangan terhadap satu anggota berarti serangan terhadap semua anggota. Formasi aliansi adalah perpanjangan dari kebijakan luar negeri dengan sarana lain. Dengan demikian, aliansi mempengaruhi pembuaan kebijakan luar negeri.

4. Tipe Regim Musuh (*Regime Type of the Adversary*)

Terdapat bukti yang kuat bahwa negara demokrasi tidak akan berperang satu sama lain. Model normatif percaya bahwa negara-negara demokrasi akan menyebarkan nilai-nilai resolusi konflik. Model struktural juga yakin bahwa negara-negara demokrasi berbeda dengan negara-negara non demokrasi.

Sedangkan menurut James N. Rosenau, ada lima faktor eksternal yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan luar negeri, yaitu *Size*, Geografi, *Great Power Structure*, Aliansi, dan Teknologi. *Size* akan mempengaruhi *self-images* dan persepsi tentang peran negara yang bersangkutan dalam politik dunia, dengan para pejabatnya dan publik merespon interaksi-ineraksi dengan mitra-mitranya di luar. Dalam hal geografi, konfigurasi tanah, kesuburan dan iklim juga lokasi kepada tanah dan jalan air juga mempengaruhi pejabat dan masyarakat menentukan hubungan mereka dengan dunia luar. Negara-negara *land-locked*, negara-negara di iklim tropis dan negara-negara yang berbatasan dengan negara adidaya, akan memiliki persepsi yang berbeda-beda tentang bagaimana mereka harus bertindak di dunia internasional. Konfigurasi *balance of power system*, *a tight bipolar system*, dan *aloose bipolar system* akan menentukan konstelasi aktor-aktor di dunia internasional dan di kawasan. Sedangkan aliansi bisa mencakup serangkaian isu, komitmen untuk tindakan di masa depan dan mesin pembuaan kebijakan formal. Perubahan-perubahan teknologi juga merubah kemampuan militer dan ekonomi masyarakat serta status dan perannya dalam sistem internasional.

Pertanyaan untuk diskusi:

1. Apakah konsep negara kecil, menengah dan adidaya membantu pembuat kebijakan luar negeri memahami hambatan yang mereka hadapi di lingkungan internasional?
2. Pola perilaku kebijakan luar negeri apa yang ditunjukkan negara-negara kecil? Apakah hal ini membantu memahami keterkaitan antara *size*, *power*, dan perilaku kebijakan luar negeri?
3. Pola-pola perilaku apa yang ditunjukkan oleh negara-negara yang masih bergantung atau belum mandiri? Apa yang ditunjukkan pola ini tentang perbedaan *power* dalam politik internasional?
4. Apa itu *soft power*? Apa itu pengusaha norma? Apa yang mirip dari kedua konsep ini?

Studi Kasus untuk diskusi kelompok:

Presiden Suriah Bashar Al-Assad menuduh Jordania memberi kemudahan masuknya gerilyawan dan senjata melalui negara itu ke Suriah. Assad mengancam perang di Suriah bisa

menjalar ke Jordania serta negara tetangga lain. Hal itu ditegaskan Assad dalam wawancara dengan TV Suriah, Al Akhbaryah, pada 17 April 2013. Jordania telah membua perbatasan untuk menyalurkan senjata ringan menuju Propinsi Deera, Suriah Selatan. Senjata itu dibeli dari Kroasia dengan dana Arab Saudi di bawah pengawasan CIA, AS.

Menyusul memburuknya hubungan Suriah-Jordania, AS berencana segera memindahkan rudal Patriot yang telah dipasang di Qatar dan Kuwait ke wilayah Jordania. Sekitar 200 personel pasukan AS juga akan segera tiba di Jordania untuk melatih pasukan Jordania dan kubu oposisi Suriah serta memantau pergerakan senjata kimia Suriah. Menteri Pertahanan AS Chuck Hagel dalam dengar pendapat dengan Senat AS pada 17 April 2013 mengatakan pengiriman rencana militer tersebut terkait dengan upaya untuk mencegah kekerasan di Suriah melebar ke Jordania. Jelaskan hal ini melalui penjelasan faktor-faktor internasional atau eksternal.

BAB XI

PERAN MEDIA DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI

Karena kemajuan teknologi, pemberitaan langsung membuat informasi disiarkan selama 24 jam sehari dari mana pun di dunia, tanpa mempertimbangkan kerahasiaan diplomatik. Namun, kemampuan para pembuat kebijakan untuk tetap menjaga situasi rahasia seringkali membuat mereka harus berurusan dengan "histeria publik" atau tekanan media.

Monica Pena (2003) mencatat bahwa berita asing berfokus pada konflik dan hanya beberapa konflik yang diberitakan. Pemberitaan semacam itu ditentukan oleh sejumlah factor seperti pembuatan berita-berita rutin dan pertimbangan nilai berita. Namun, apa yang mendorong perhatian jurnalis pertama kali ketika ada sebuah konflik khusus?

Nik Gowing (1996) menemukan bahwa hubungan antara pembuat kebijakan dan media bukanlah hubungan "satu arah". Namun lebih pada "pengaruh resiprokal" (Pena, 2003). Selain pengaruh media terhadap para pembuat kebijakan, Gowing

mencatat bahwa laporan-laporan media "membentuk agenda kebijakan, tetapi tidak mendikte respons. Mereka menyoroti dilemma kebijakan, tetapi tidak menyelesaikannya.

Gowing, Pena dan lainnya menyimpulkan bahwa media berita dan proses pembuatan kebijakan "mempengaruhi satu sama lain", secara langsung maupun tidak langsung. Tingkat saling mempengaruhi tersebut proporsional dengan kondisi lain, seperti nilai berita dari sudut pandang media, dan ketidakpastian kebijakan, dari sudut pandang pembuatan kebijakan". Namun, kesimpulan ini mungkin tidak akurat dalam konteks non-Barat, masyarakat negara berkembang.

Para sarjana juga telah mencatat bahwa kemampuan media untuk berdampak pada kebijakan luar negeri terkait erat dengan pemberitaan, semakin besar pemberitaan semakin langsung dampaknya, namun, dampak tidak langsung dari media juga relevan bagi strategi luar negeri, karena dapat menyimpangkan upaya-upaya dari kekhawatiran prioritas tinggi, berjangka panjang, hemat biaya, ke arah kemungkinan yang jangka pendek, biaya tidak efektif, prioritas rendah. Akhirnya, intervensi kemanusiaan diputuskan oleh sejumlah faktor, salah satunya mungkin Efek CNN.

Efek CNN

Adalah sebuah produk dari Perang Vietnam dan keyakinan yang menyebar bahwa media adalah sebuah faktor dalam menghilangnya dukungan Amerika terhadap perang. Dalam bentuknya yang paling dasar, efek tersebut dikatakan untuk menghambat kesempatan membuat kebijakan luar negeri dari pemerintah. "Kurva CNN" menggambarkan cakupan dari pengaruh media dari mendesak tindakan kebijakan luar negeri dalam situasi yang putusa asa ke arah mendesak mundur ketika sebuah kebijakan luar negeri memakan korban. Dari perspektif ini, media mendapatkan AS ke dalam Somalia di tahun 1992 dengan gambaran grafik tentang kelaparan dan keluar dengan gambar-gambar seorang tentara AS diseret di jalan.

Tesis tentang Rekayasa Kesadaran (*The Manufacturing Consent Thesis*)

Berpendapat bahwa kalangan elite mengendalikan media dan pemerintah dan menggunakan media untuk menciptakan dukungan untuk kebijakan-kebijakan tertentu. Bisa terjadi: "versi eksekutif, di mana terdapat *framing* yang sesuai dengan agenda resmi; dan versi elite, di mana pemberitaan media penting dari kebijakan eksekutif sebagai konsekuensi dari ketidaksepakatan elit.

Media adalah saluran utama melalui mana para pemimpin dapat menerjemahkan peristiwa-peristiwa kebijakan luar negeri untuk mendidik atau memanipulasi public dengan secara hati-hati mengatur dan secara selektif mengendalikan arus informasi. Meskipun beberapa pihak berpendapat bahwa media memiliki peran mandiri dalam menerjemahkan urusan-urusan dunia kepada masyarakat, khususnya ketika situasi menjadi rumit (misalnya, krisis) dan sumber-sumber informasi tidak mudah diakses, media seringkali menggantungkan informasi yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Informasi tidak pernah netral dalam proses kebijakan. Para pemimpin seringkali berusaha untuk membingkai situasi tidak hanya bagi konstituen mereka tetapi juga bagi musuh mereka. Keinginan politisi adalah untuk menaruh di kaca mata publik yang akan membuat kebijakan dan tindakan mereka terlihat baik, dan melalui *negative framing*, musuh mereka akan terlihat buruk.

Contohnya, Presiden Bush terkenal dengan *frame* pihak-pihak dalam perang global terhadap teror dengan menyatakan, "apakah Anda ikut dengan kami atau Anda dengan teroris." Presiden merujuk kepada konflik sebagai

"antara benar yang baik dan yang jahat" dan "kami versus mereka" dan menyatakan, "jika siapa pun melindungi teroris, mereka teroris. Jika mereka mendanai teroris, mereka teroris. Jika mereka mengakomodasi teroris, mereka teroris" (Mintz and Redd 2003, p. 205)

Sumber-sumber untuk *framing* dari pilihan-pilihan yang tersedia bagi presiden mencakup berbagai individu yang berpartisipasi dalam proses keputusan. Ini mencakup anggota-anggota dari kabinet, kepala cabang birokrasi yang penting (CIA, Pertahanan, Badan Intelijen, Pentagon) dan konsultan/penasihat sebagai bagian dari lingkaran dalam (*inner circles*) terstruktur ataupun semistruktur dari presiden.

Studi Kasus untuk Diskusi Kelompok

Al Jazeera adalah salah satu media yang sangat berperan besar dalam mengkritik kebijakan luar negeri AS di Afghanistan, Irak dan Wilayah Palestina. Namun sebuah dokumen yang dibocorkan oleh WikiLeaks pada akhir tahun 2011 menunjukkan bahwa salah seorang pemimpin Al Jazeera menuruti permintaan utusan pemerintah AS untuk memperhalus bahasanya dan membuang salah satu isi websitenya yang dianggap pemerintah AS sangat

mengganggu. Coba Saudara analisa melalui penjelasan *framing* dan *manufacturing consent thesis* bagaimana Al Jazeera memanfaatkan sentimen publik di dunia Islam agar kebijakan luar negeri AS bisa berubah dan bagaimana pemerintah AS menekan Al Jazeera untuk menyaring pemberitaannya.

BAB XII

PERAN KELOMPOK KEPENTINGAN DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI

Kelompok-kelompok penekan dan kepentingan termasuk *transnational advocacy network* dan *lobbyists* bisa mempengaruhi proses pembuatan kebijakan luar negeri sebuah negara. Setelah Perang Dunia II, kelompok-kelompok kepentingan dilibatkan dalam urusan kebijakan luar negeri di beberapa Negara Barat. Kelompok-kelompok kepentingan di Jerman Barat dan Israel melihat bagian dalam kebijakan luar negeri negara mereka dan berupaya untuk mempengaruhinya. Faktor-faktor sosial, politik dan ideology menjadi pertimbangan kelompok tetapi interaksi dengan kebijakan negara bervariasi secara signifikan.

Kelompok kepentingan tidak pernah menyepakati sesuatu seperti peran lembaga dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Pengaruh apa pun yang mereka masukkan terikat untuk tidak langsung, melalui kontak-kontak informal dan hubungan secara pribadi atau melalui media. Kelompok-kelompok kepentingan menggunakan beberapa bentuk

advokasi yang berbeda untuk mempengaruhi opini public atau dan/atau kebijakan; kelompok-kelompok ini kemudian dapat berfungsi sebagai jembatan penghubung dua arah antara opini public dan pemerintah.

Mereka telah memainkan dan terus memainkan bagian penting dalam pengembangan sistem politik dan sosial. Kelompok-kelompok bervariasi tergantung ukuran, pengaruh dan motif; beberapa memiliki tujuan-tujuan social jangka panjang yang luas, lainnya berfokus dan merupakan sebuah respon terhadap masalah atau kekhawatiran saat ini. Motif-motif tindakan bisa berdasarkan pada kedudukan politik, keimanan, moral atau komersial. Beberapa telah berkembang menjadi lembaga social, lembaga politik atau gerakan-gerakan social.

Kelompok-kelompok menggunakan berbagai cara untuk mencoba mendapatkan tujuannya, termasuk melobi, kampanye media, atraksi publisitas, polling, riset dan briefing kebijakan. Beberapa kelompok didukung oleh kepentingan bisnis atau kepentingan politik yang kuat dan memasukkan pengaruh yang cukup besar pada proses politik, yang lain memiliki sedikit sumberdaya. Beberapa kelompok pelobi yang kuat telah dituduh memanipulasi sistem demokratis untuk

keuntungan komersial sempit dan di beberapa contoh terbukti bersalah karena korupsi, pemalsuan, penyogokan dan kejahatan serius lainnya.

Beberapa kelompok, umumnya yang kurang sumberdaya finansial, mungkin bisa menggunakan aksi langsung dan pembangkangan sipil dan di beberapa kasus dituduh menjadi ancaman bagi tatanan sosial atau 'ekstremis domestik'.

Awal tahun 1970an dan berlanjut sampai era paska Perang Dingin, system pembuatan kebijakan luar negeri AS berubah dari yang agak tertutup dan didominasi presiden di awal Perang Dingin, menjadi system yang lebih terbuka, dapat didebat dan pluralistik.

Presiden tetap actor yang paling kuat tetapi sekarang ia harus bersaing dengan Kongres yang aktif, mengawasi birokrasi eksekutif yang rumit, dan merespon terhadap tekanan-tekanan dan gagasan-gagasan yang dimunculkan oleh media, *think tanks*, dan opini publik. Selama masa ini, terdapat peningkatan tajam dalam jumlah kelompok-kelompok kepentingan yang secara aktif berupaya untuk mempengaruhi kebijakan luar negeri AS.

Kelompok kepentingan ini telah dimobilisasi untuk mewakili sejumlah bisnis, buruh, etnis, HAM, lingkungan dan organisasi-organisasi lain. Lobi Yahudi di AS telah membuktikan sejak lama sumber yang bermanfaat dari dukungan untuk negara Israel. (John Dietrich, 1999)

Tiga Taktik Kelompok Kepentingan

1. Membingkai isu (Framing the issues)

Kelompok kepentingan berupaya menempatkan sebuah isu tentang agenda pemerintah, membentuk perspektif dari isu tersebut, dan mempengaruhi istilah-istilah dari perdebatan.

2. Menawarkan informasi dan analisa (Offering information and analysis)

Kelompok-kelompok kepentingan memberikan informasi, kebanyakan dengan analisis (ataur "spin") yang menguntungkan agenda mereka bagi staf dari perwakilan yang terpilih.

3. Mengawasi proses kebijakan dan memberikan reaksi seperlunya (Monitoring the policy process and reacting as necessary) melalui

- diseminasi informasi tambahan
- kampanye penulisan surat

- permohonan untuk rapat dengar pendapat atau legislasi tambahan, dan
- mendukung atau menentang kandidat-kandidat selama pemilu

Tahapan Pengembangan Isu

- Tahap I : Menyusun agenda (*Agenda setting*) (advokasi, politisasi sebuah masalah secara internasional)
- Tahap II : Kesepakatan internasional disepakati
- Tahap III : Jalan Domestik (misalnya melalui jaringan di AS, Eropa, dan Jepang)
- Tahap IV : Kerjasama /konflik internasional

Advokasi Transnasional

Advokasi adalah sebuah proses politik oleh individu atau sebuah kelompok besar yang secara normal bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan publik dan keputusan alokasi sumberdaya dalam system dan lembaga politik, ekonomi, dan sosial; bisa termotivasi dari moral, etika atau prinsip-prinsip keimanan atau secara sederhana untuk melindungi sebuah aset dari kepentingan. Advokasi bisa mencakup banyak kegiatan bahwa seseorang atau organisasi memulai termasuk kampanye media, *public speaking*, *commissioning* dan

mererbitkan penelitian atau jajak pendapat atau 'menuntut teman dari kesimpulan sidang'.

Advokat dan kelompok advokasi mewakili serangkaian kategori dan mendukung beberapa isu. Fenomena globalisasi menarik perhatian khusus untuk advokasi di luar batas-batas negara. Eksistensi ini dari jaringan seperti World Advocacy atau Advocacy Institute menunjukkan arti penting yang meningkat dari advokasi transnasional dan advokasi internasional.

Jaringan advokasi transnasional lebih cenderung muncul sekitar masalah-masalah di mana pengaruh eksternal penting untuk memudahkan komunikasi antara kelompok-kelompok internal dengan pemerintah mereka. Kelompok-kelompok advokat ingin memperpanjang misinya juga cenderung untuk mempromosikan jaringan-jaringan dan untuk bertemu dengan mitra-mitra internal mereka untuk bertukar gagasan.

Contoh Gerakan Advokasi

1. Kampanye/gerakan: Jubilee 2000
 - Bidang Utama : ekonomi
 - Target : negara-negara

- Tujuan : menghapus semua hutang negara dunia ketiga
- Organisasi advokasi yang memimpin: Jubilee 2000; kelompok gereja; CAFOD; Action Aid; World Development Movement
- Waktu : 1996 – 2000
- Hasil Akhir : G-8 meeting agreement Cologne 1999, Gleneagles 2005
- Sukses/Gagal secara Politis : sukses

2. Kampanye/gerakan: Perubahan Iklim

- Bidang Utama : Lingkungan
- Target: negara, pemerintah sub-nasional, firma
- Tujuan : mengurangi gas rumah kaca
- Organisasi advokasi yang memimpin: WWF for Nature; Greenpeace; Friends of the Earth; Climate Action Network
- Waktu : 1989 –
- Hasil Akhir: 1992 Rio, 1997 Kyoto Protocol
- Sukses/Gagal secara Politis: campuran (AS tidak bergabung)

3. Kampanye/gerakan: Mahkamah Kriminal Internasional

- Bidang Utama: keamanan, HAM
- Target: negara, individu
- Tujuan: menciptakan pengadilan untuk mengadili individu-individu yang bertanggungjawab atas kejahatan perang, genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan
- Organisasi advokasi yang memimpin: International Coalition for International Criminal Court; Amnesty International; Human Rights Watch
- Waktu : 1995 – 1998+
- Hasil Akhir: Statuta Rome 1998
- Sukses/Gagal secara Politis: mixed (the U.S. not in)

Pelobi

Pelobi menggunakan waktu mereka dengan para anggota parlemen, untuk menjelaskan masalah-masalah dari organisasi yang mereka wakili, dan dengan klien mereka untuk menjelaskan tantangan yang dihadapi para anggota yang terpilih ketika menghadapi masalah-masalah ini. Banyak dari para pelobi ini dipekerjakan oleh firma-firma lobi atau firma-firma hukum, yang mempertahankan klien di luar melobi, pelobi yang lain dipekerjakan secara langsung oleh

kelompok advokasi, asosiasi perdagangan, perusahaan-perusahaan, dan pemerintah pusat dan daerah.

Pelobi bisa mewakili kepentingan klien atau organisasi ketika berhubungan dengan badan-badan eksekutif atau pengadilan di negara bagian, pusat ataupun daerah. Kelompok-kelompok lobi dan anggota mereka kadang-kadang juga menulis undang-undang dan menghilangkan tuntutan. Sampai dengan 2007 terdapat lebih dari 17,000 pelobi federal yang tinggal di Washington, DC.

Saat ini sekitar 15,000 pelobi yang tinggal di Brussels (konsultan, pengacara, asosiasi, korporasi, LSM, dsb) berupaya untuk mempengaruhi proses legislatif Uni Eropa. Sekitar 2,600 kelompok kepentingan khusus memiliki kantor permanen di Brussels.

The American Israel Public Affairs Committee (AIPAC)

AIPAC didirikan pada 2 Januari, 1963 oleh Isaiah L. Kenen. Ia awalnya menjalankan the American Zionist Committee for Public Affairs sebagai divisi lobi dari the American Zionist Council. AIPAC adalah sebuah kekuatan utama yang membentuk kebijakan Amerika untuk Timur Tengah. Tujuannya adalah untuk melobi Kongres AS atas

masalah-masalah dan legislasi terkait dengan Israel. AIPAC secara berkala bertemu dengan anggota-anggota Kongres dan mengadakan acara-acara di mana ia bisa berbagai pendapat. Kepentingan pro-Israel telah menyumbang 56.8 Juta Dollar secara individu, kelompok, dan donasi uang lunak kepada para kandidat negara bagian dan panitia partai sepanjang tahun 1990-an.

Studi Kasus untuk Diskusi Kelompok

Kony 2012 adalah film pendek berdurasi 30 menit yang dibuat oleh sebuah LSM bernama Invisible Children, Inc. Film ini mengadvokasi dunia agar Joseph Kony, pemimpin kelompok Lord's Resistance Army (LRA) yang telah melakukan banyak pembunuhan, penculikan dan pemerkosaan di Uganda, Kongo, dan Sudan Selatan.

Film yang disebarakan pada 5 Maret 2012 melalui Youtube tersebut berhasil membuat Presiden Obama menyetujui penempatan 100 orang penasehat militer AS untuk memberikan "informasi, saran, dan bantuan kepada pasukan militer dari negara-negara Afrika Utara agar bisa menangkap Joseph Kony".

Kony 2012 juga berhasil mengajak publik di AS, Kanada, Australia dan negara-negara lainnya untuk membantu melakukan kampanye publik melalui poster dan demonstrasi damai agar Kony dibawa ke International Criminal Court.

Jelaskan melalui penggunaan tiga taktik kelompok kepentingan serta tahap-tahap pengembangan isu yang biasa digunakan oleh kelompok kepentingan dalam melakukan advokasinya, bagaimana Invisible Children, Inc sebagai sebuah kelompok kepentingan bisa berhasil menghasilkan sebuah kebijakan yang diharapkan.

DAFTAR PUSTAKA

Alex Mintz and Karl DeRouen, *Understanding Foreign Policy Decision Making*, 2010, New York: Cambridge University Press.

Bruce Bueno de Mesquita, *Foreign Policy Analysis and Rational Choice Models*, New York University/Stanford University.

David Sylvan and Stephen Majeski, *Reviving the Cybernetic Approach to Foreign Policy Analysis: Explaining the Continuity of U.S. Policy Instruments*, paper presented at the 47th Annual Convention of the International Studies Association, San Diego, 22-26 March 2006.

Douglas C. Foyle, *Counting the Public In: Presidents, Public Opinion, and Foreign Policy*, 1999. New York: Columbia University Press.

Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining The Cuban Missile Crisis*

James N. Rosenau, *World Politics: An Introduction*, 1976, London: Collier Mc Millan.

J. David Singer, The Level-of-Analysis Problem in International Relations, *World Politics*, Vol. 14, No. 1, The International System: Theoretical Essays. (Oct., 1961).

Marije Breuning, *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*, 2007, New York: Palgrave Macmillan.

Patrick James and Enyu Zhang, *Chinese Choices: A Poliheuristic Analysis of Foreign Policy Crises, 1950-1996*, University of Missouri, Columbia, *Foreign Policy Analysis* (2005) 1, 31-54

Robert Jackson dan George Sorensen, *Pengantar Studi Hubungan Internasional*, 2009, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Steven E. Lobell, Norin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro, *Neoclassical Realism, The State, and Foreign Policy*, 2009, New York: Cambridge University Press.

TENTANG PENULIS



Debbie Affianty saat ini adalah Ketua Program Studi Hubungan Internasional UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Ia menempuh pendidikan sarjana (S1) di program studi Hubungan Internasional, Universitas Padjadjaran Bandung (lulus 1998) dan magister Ilmu Politik di Universitas Indonesia (lulus 2006). Ia kemudian mendapat beasiswa dari Australian Partnership Scholarship untuk menempuh studi lanjutan di program Counter-terrorism Studies, Monash University (2006-2007). Ia juga pernah mendapat beasiswa dari Fulbright-Dikti Scholarship (2010) untuk Program Studi S3, Comparative Politics, di Northern Illinois University namun karena beberapa kendala akhirnya terpaksa tidak menyelesaikan program tersebut.

Debbie mengajar di Prodi Hubungan Internasional UIN Syarif Hidayatullah Jakarta sejak tahun 2011 dan di Prodi Ilmu Politik di Universitas Muhammadiyah Jakarta sejak tahun 2004 sampai dengan sekarang (2014). Beberapa mata kuliah yang diampu adalah Teori Hubungan Internasional; Analisa

Politik Luar Negeri; Diplomasi; Hubungan Internasional di Asia Tenggara; Hubungan Internasional di Asia Timur; dan Seminar Proposal Skripsi. Minat penelitiannya mencakup Politik Identitas Minoritas Muslim; Terorisme; Kekerasan Politik; Resolusi Konflik; HI Asia Tenggara; dan Diplomasi.

Beberapa penelitian telah dilakukan oleh Debbie, di antaranya:

- Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Klaim Kesultanan Sulu atas wilayah Sabah di Malaysia (2013): Analisa Melalui Perspektif Konstruktivisme.
- *Islamic Diplomacy Muhammadiyah dalam Proses Perdamaian antara Pemerintah Filipina dan Moro Islamic Liberation Front (MILF) Periode 2011-2014.*

Serta beberapa artikel di jurnal, seperti:

- Terorisme, Kostelasi Politik Global dan Unilateralisme AS, Jurnal KAJIAN FISIP-UMJ Vol. 21 Nomor:1 Edisi Juli 2008.
- Evaluasi Kritis Pemilu 2009 Jurnal KAJIAN FISIP-UMJ Vol. 21 Nomor:1 Edisi Juli 2009.

Debbie juga pernah memberikan beberapa presentasi di forum ilmiah nasional dan internasional, seperti:

- "ASEAN Economic Community: Opportunitites and Chalenges for Muhammadiyah in Promoting Peace in the Southeast Asia Region", dalam an International

Multidisciplinary Conference "Asean Economic Community: Transformation, Policy, Partnership and Action toward Regional Prosperity", Jakarta, 12-13 November 2014.

- "The Role of Media in Australia-Indonesia Relations" dalam Australia-Indonesia Dialogue, Jakarta, 15-16 Oktober 2014.
- "MILF's Shifting Strategies: From Political Violence to Embracing Peace Process", dalam Studia Islamia International Conference - "Southeast Asian Islam: Legacy and New Interpretation", Jakarta, 14-16, Agustus 2014
- "An Analysis of Ritz Carlton Jakarta Bombing" dalam Jazeera English 101 East Program, Kuala Lumpur, Malaysia, Juli 2009.
- "Security Outlook in Southeast Asia", Channel-5 TV Pakistan, Agustus 2009.
- "An Analysis of Indonesian Counter-Terrorism Policy" dalam The 16th Indonesia Postgraduate Roundtable Discussion Forum, University of Melbourne, Australia, 2007.