

Postur “Rasionalis” dalam Politik Luar Negeri Indonesia Pasca-Suharto

Atom Ginting Munthe
*Universitas Katolik Parahyangan
Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*

Abstrak

Pergeseran orientasi politik luar negeri Indonesia didorong oleh motif memperbaiki nama baik Indonesia di mata masyarakat internasional. Dukungan internasional diperlukan bagi pengakuan kedaulatan Republik Indonesia di Aceh begitu pula dengan bantuan luar negeri untuk merehabilitasi krisis ekonomi yang melanda negeri ini. Tujuan lebih jauh lagi adalah untuk menggalang solidaritas Selatan-Selatan. Kebijakan ini terinspirasi oleh kejayaan Bung Karno yang berhasil mengajak pemimpin-pemimpin negara Asia-Afrika untuk menggalang kerjasama kolektif.

Kata-kata kunci

Bureaucratic polity, rational actor, orientasi politik luar negeri.

Pendahuluan

Tulisan ini mencoba untuk memaparkan pergeseran-pergeseran orientasi politik luar negeri Indonesia pada masa pemerintahan pasca-Suharto, pada aras teori. Proses ini menggejala pada pemerintahan Gus Dur sejak akhir semester pertama memasuki semester kedua menampilkan banyak hal yang dapat dipersepsi sebagai indikator perubahan arah politik luar negeri Indonesia yang memiliki nuansa berbeda dengan sebelumnya. Beberapa saat setelah dilantik menjadi Presiden, Gus Dur membuat gebrakan dengan rencana peningkatan hubungan dengan Israel. Bersamaan dengan kunjungannya ke beberapa negara di kawasan Asia, Gus Dur kembali membuat kejutan dengan gagasan pembentukan aliansi strategis Indonesia-Cina-India. Dalam persoalan HAM, pemerintah pasca-Suharto juga membuka kesempatan kepada lembaga

internasional untuk menyelidiki perwira-perwira militer yang diduga terlibat dalam pelanggaran HAM di Timor Timur. Tidak kalah pentingnya adalah pemulihan hubungan militer Indonesia-AS pada masa pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY).

Hal-hal tersebut di atas mengesankan adanya perubahan orientasi politik luar negeri Indonesia era pasca-Suharto. Ke manakah arah politik luar negeri pemerintahan pasca reformasi? Eksplanasi teoretis macam manakah yang dapat dilakukan terhadap perubahan orientasi politik luar negeri Indonesia saat ini? Hal-hal apakah yang harus diantisipasi oleh perangkat politik luar negeri (i.e. Departemen Luar Negeri) dalam melakukan reorientasi kebijakan luar negeri? Tulisan ini mencoba untuk menggali lebih dalam dalam pertanyaan-pertanyaan tersebut.

Perubahan Orientasi Politik Luar Negeri

Ada beberapa faktor yang mendasari prioritas pemerintah RI terhadap politik luar negeri (PLN). *Pertama*, melalui PLN pemerintah berharap dapat memulihkan nama baik di mata internasional setelah tercemar oleh berbagai kasus pelanggaran HAM dan KKN. *Kedua*, melalui PLN pemerintah berharap dapat menyelesaikan persoalan-persoalan separatis di Aceh dan Papua. Patut diakui bahwa "kemenangan" telah dicapai ketika banyak negara termasuk anggota OKI dan ASEAN menyatakan dukungannya terhadap kedaulatan pemerintah RI di Aceh; dan bukan tidak mungkin hal yang sama dapat terjadi pada masalah Papua. *Ketiga*, melalui PLN pemerintah berharap dapat memobilisasi bantuan luar negeri untuk menyelesaikan krisis ekonomi yang tidak kunjung berakhir. Prioritas pemerintah RI adalah untuk mengajak para investor dari negara maju (AS, Jepang dan Eropa) dan NICs (Korea Selatan, Hong Kong dan Singapura) untuk menanamkan modalnya di Indonesia. *Keempat*, melalui PLN pula pemerintah berupaya untuk membuat agar Indonesia memainkan peran internasional baru dengan menggalang kembali solidaritas "Selatan-Selatan" yang sudah sekian dekade terabaikan. Upaya "berpaling ke Selatan" yang ditunjukkan Gus Dur dan Megawati sedikit banyak diinspirasi oleh gaya PLN pemerintahan Bung Karno yang mampu mendudukkan para pemimpin negara Asia-Afrika di meja perundingan untuk menggagas kerjasama kolektif.

Jika ada perubahan yang agak fundamental pada tataran teoretis dalam arah PLN RI pada masa reformasi, maka hal tersebut sekurang-kurangnya meliputi dua hal. *Pertama*, perubahan gaya pengambilan keputusan dari kombinasi antara model "*Bureaucratic Polity*" dengan "*Rational Actor*" yang ditampilkan dengan baik oleh pemerintah Orde Baru dan bahkan Habibie menjadi gaya yang

sepenuhnya berciri model "*Rational Actor*", di mana presiden menjadi aktor dominan dalam menentukan arah PLN RI. Dalam banyak hal tampak bahwa visi-visi pribadi presiden menjadi dasar arah PLN kita, sebagaimana tampak dalam gagasan pembentukan aliansi Indonesia-Cina-India; keinginan untuk membuka hubungan dengan Israel dan undangan kepada pemerintah AS untuk ikut menangani masalah korupsi di Indonesia. Berbeda dengan Suharto maupun Habibie yang mengandalkan pada birokrasi (e.g. menteri-menteri) dalam membuat keputusan, presiden lebih mengandalkan pada visi pribadinya yang bisa saja dikembangkan dari hasil konsultasi dengan orang-orang terdekatnya. Pemilihan gaya "*Rational Actor*" ini harus dipahami dalam konteks dimana birokrasi tampak begitu lemah, baik dari segi *solidness* (soliditas) maupun *responsiveness* (kemampuan untuk merespon persoalan), sehingga figur presiden tampak membayangi eksistensi birokrasi, termasuk dalam hal perumusan PLN.

Kedua, ada kecenderungan kuat dalam PLN RI masa pemerintahan pasca-Suharto untuk bergeser dari tradisi "realisme politik" (memakai segala cara demi tercapainya kepentingan nasional) ke arah "tradisi Inggris" (*Rasionalisme*)¹ yang menekankan pada pentingnya sikap menahan diri untuk menegakkan prinsip hidup berdampingan di dalam suatu masyarakat internasional. Konsekuensinya, jika pada masa Orde Baru dan pemerintahan transisi Habibie, pelaku PLN RI banyak merujuk pada

¹ Gagasan rasionalisme dikemukakan untuk pertamakalinya oleh para pakar hubungan internasional Inggris seperti Hedley Bull dan Martin Wight pada pertengahan 1970-an yang kemudian dilanjutkan oleh John Vincent. Teori ini juga mendapat dukungan dari pakar AS yang mencoba memisahkan diri dari mazhab realisme seperti Michael Walzer dan Terry Nardin.

literatur-literatur AS (Morgenthau, Waltz, dll.), maka saat ini pelaku PLN RI lebih dituntut untuk merujuk pada literatur-literatur tradisi Inggris (Hedley Bull, Martin Wight, dll.)² yang lebih menekankan pada sikap menahan diri dan kepatuhan terhadap ketentuan-ketentuan dan norma-norma internasional.

Di dalam praktek hubungan internasional, hasil akhir dari penerapan mazhab realisme dan mazhab Inggris tampak sangat berbeda. Di dalam krisis Kosovo pada pertengahan 1999 yang lalu, misalnya, di dalam NATO terjadi

perbedaan pandangan yang cukup tajam mengenai penentuan sikap untuk mengintervensi tindakan *ethnic cleansing* yang dilakukan Serbia terhadap etnik Albania. Tanpa maksud untuk mengecilkan arti negara-negara Eropa lainnya, perbedaan ini melibatkan dua kubu: kaum realis yang diwakili oleh perwira-perwira militer AS dan pemerintahan Perdana Menteri Tony Blair,³ di satu pihak; berhadapan dengan penganut tradisi Inggris yang diwakili oleh tokoh-tokoh Partai Konservatif Inggris dan beberapa anggota Partai Buruh, di lain pihak. Jika kaum realis menekankan pada peningkatan bobot serangan udara (dan bahkan pengiriman Angkatan Darat) terhadap tentara Serbia; maka para penganut mazhab Inggris yang terobsesi oleh semangat non-intervensi cenderung lebih menekankan pada perlunya penyediaan bantuan maksimal bagi para pengungsi Albania, dan pemberian tekanan politik terhadap pemimpin Yugoslavia Slobodan Milosevic, daripada operasi militer.

Menuju Ke Arah Model “*Rational Actor*”

Politik luar negeri berkaitan erat dengan proses pembuatan keputusan. Sebagaimana dikatakan Goldstein (1996: 139), bahwa negara melakukan suatu tindakan tertentu terhadap negara-negara lain karena elit politik negara itu yang dipilih oleh rakyat menghendaknya. Mereka yang terlibat di dalam perumusan politik luar negeri harus melalui serangkaian proses yang dapat dikategorikan ke dalam beberapa model sebagaimana telah dibahas pada bagian awal tulisan ini. Untuk sekedar

Pandangan yang juga dikenal dengan nama *English School* ini sangat berbeda dengan realisme dalam memandang esensi hubungan internasional. Rasionalisme menawarkan konsep *international society* yang menyatakan bahwa negara seharusnya mengikuti tata krama yang diatur di dalam hukum maupun norma internasional sebagaimana layaknya individu berperilaku di dalam masyarakat. Dengan demikian, negara diwajibkan untuk lebih memperhatikan aturan maupun kesepakatan internasional daripada sekedar mengejar kepentingan nasionalnya. Jadi jika realisme sering menggunakan jargon-jargon seperti “*national interest*” dan “*balance of power*”, maka tradisi Inggris lebih cenderung menggunakan istilah “*order*” dan “*international society*”.

² Literatur-literatur penting yang dianggap mewakili pandangan Rasionalisme, antara lain, adalah: Hedley Bull, *The Anarchical Society*, London: MacMillan, 1977; Hedley Bull dan Adam Watson, *The Expansion of International Society*, Oxford: Clarendon Press, 1984; Hedley Bull, Benedict Kingsbury dan Adam Roberts, *Hugo Grotius and International Relations*, Oxford: Oxford University Press, 1992; Martin Wight, *Systems of States*, London: Leicester University Press, 1977; Martin Wight, *Power Politics*, London: Penguin, 1978; Michael Walzer, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, New York: Basic Books, 1983; John Vincent, *Non-intervention and International Order*, Princeton: Princeton University Press, 1974; John Vincent and JDB Miller (eds.), *Order and Violence: Hedley Bull and International Relations*, Oxford: Clarendon Press, 1990; Michael Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument With Historical Illustrations*, New York: Basic Books, 1992; Terry Nardin, *Law, Morality and the Relations of States*, Princeton: Princeton University Press, 1983.

³ Di dalam konteks krisis Kosovo dan Irak, banyak pengamat menilai Perdana Menteri Tony Blair cenderung untuk mengambil posisi yang lebih dekat ke kubu realis, yang mencerminkan kedekatan hubungan pribadinya dengan Presiden AS Bill Clinton, terutama dalam menyetujui serangan-serangan udara dan intervensi militer.

mengingat kita tentang karakteristik model "*Rational Actor*", maka tinjauan sekilas tentang model ini tampaknya akan sangat berguna. Model "*Rational Actor*" (RA)⁴ pada dasarnya mengasumsikan bahwa arah PLN suatu negara ditentukan oleh perilaku rasional seorang aktor yang mendominasi pembuatan keputusan. Berbeda dengan model "*Bureaucratic Polity*" (BP) yang beranggapan bahwa PLN merupakan hasil tawar-menawar antara berbagai pihak di dalam birokrasi, sebagaimana yang terjadi di AS, RA lebih memfokuskan pada figur seorang pemimpin yang merumuskan PLN berdasarkan pada visi dan ambisi pribadinya. Sebagaimana dikatakan Graham Allison (1971), bahwa politik luar negeri suatu negara dapat dianalisis dengan memfokuskan pada perilaku tunggal aktor yang menduduki posisi dominan dalam proses pembuatan keputusan.

⁴ Istilah "rasional" jika diterapkan dalam konteks politik Indonesia era Gus Dur mengandung kontradiksi karena banyak pengamat yang berpendapat bahwa keputusan-keputusan yang dibuat Presiden Gus Dur tidak mencerminkan karakter "rasional" sebagaimana didefinisikan di dalam konsep psikologi-sosial yang mengacu pada proses seleksi dari berbagai alternatif yang ada dengan mendasarkan pada pertimbangan untung-rugi (*cost-benefit calculation*). Bagi banyak pengamat, keputusan-keputusan Gus Dur sering dibuat dengan mengutamakan *feeling* (perasaan atau firasat), daripada kalkulasi untung-rugi yang teliti. Namun demikian, model "*Rational Actor*" yang dikembangkan di AS paling tepat (di antara model-model yang lain: *Bureaucratic Model*; *Organizational*; *Self-Aggrandizement*; dan *Political Process*), karena menekankan pada peran "aktor tunggal" (dalam hal ini Presiden Gus Dur) dalam membuat berbagai keputusan penting yang menyangkut pelaksanaan politik luar negeri Indonesia. Walaupun presiden sebagai aktor sentral belum tentu bersikap rasional, tetapi otonomi yang dimilikinya untuk mengatasi pengaruh-pengaruh pihak lain menunjukkan bahwa langkah-langkah kebijakan luar negeri yang dibuat dituntun oleh perilaku sang presiden (yang diasumsikan rasional).

Model RA biasanya eksis di dalam sistem presidensiil, dimana kedudukan presiden relatif otonom terhadap pengaruh-pengaruh langsung dari aktor-aktor lainnya (i.e. partai politik, kelompok kepentingan, faksi-faksi, dll.). Kalau pun ada pengaruh dari aktor-aktor di luar presiden dalam proses pembuatan keputusan, maka hal itu terbatas pada penyediaan informasi baik informasi yang "dibisikkan" (melalui intelejen) maupun yang disampaikan secara terbuka dalam bentuk laporan-laporan (Wiarda 1990: 25). Model ini sangat tepat untuk menganalisis proses pembuatan keputusan di negara-negara dengan birokrasi yang lemah.

Dalam konteks Indonesia, model RA cocok dengan gaya pengambilan keputusan Orde Lama, terutama pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959, ketika Bung Karno memainkan peran sentral dalam "menggiring" Indonesia ke Blok Timur (Rusia dan Cina) dan menjauhi Barat. Adalah preferensi pribadi Bung Karno yang kemudian melahirkan politik luar negeri yang secara terang-terangan menentang ekspansi kapitalisme Barat ke negara-negara sedang berkembang di wilayah Asia dan Afrika. Pada masa Orde baru, walaupun peran presiden sangat sentral, tetapi birokrasi yang solid telah ikut memainkan peran dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri. Terlepas dari preferensi politis Presiden Suharto, kita tidak boleh mengabaikan peran para birokrat (terutama para menteri berpendidikan Barat) dalam "membelokkan" arah politik luar negeri Indonesia dari Timur ke Barat. Dalam perkembangan selanjutnya, para birokrat tetap berperan dalam mempengaruhi Presiden Suharto untuk mengambil keputusan-keputusan tertentu (e.g. pendekatan terhadap Jepang pada awal 1970-an; pemulihan hubungan dengan RRC pada pertengahan 1980-an; reorientasi hubungan dengan Non-Blok pada awal 1990-an; dll.). Dengan

demikian, Indonesia pada era Suharto lebih cocok dengan model kombinasi antara "*Rational Actor*" dengan "*Bureaucratic Polity*". Pada masa Habibie, proses pembuatan keputusan tampaknya melanjutkan model Suharto, hanya saja porsi keterlibatan kekuatan-kekuatan intra dan ekstra-birokrasi tampak lebih besar. Indonesia pada masa reformasi menunjukkan kecenderungan ke arah model "*Rational Actor*". Peran dominan presiden ditambah dengan birokrasi yang lemah dan tidak solid makin mendekatkan Indonesia dengan model RA.

Model RA mengasumsikan bahwa dalam melakukan politik luar negerinya, suatu negara berbicara dengan suara tunggal, yang mencerminkan preferensi presiden sebagai pimpinan lembaga eksekutif yang memiliki kewenangan untuk memutuskan berbagai isu strategis (Wiarda 1990: 22). Strategis di dalam konteks ini menyangkut sikap-sikap mendasar yang diambil suatu negara dalam melakukan hubungan dengan negara lain.

Ada beberapa faktor yang mendorong penerapan model RA di Indonesia. *Pertama*, berbagai tekanan kasus KKN dan kegagalan dalam upaya mengatasi krisis ekonomi (makin terpuruknya nilai rupiah); sosial (konflik SARA); dan politik (makin rawannya situasi keamanan dan ketertiban) membuat birokrasi di Indonesia saat ini tampak lemah. *Kedua*, masuknya faktor politik ke dalam birokrasi (pengangkatan jabatan politis, titipan pesan dari partai, dll.) telah membuat birokrasi rentan terhadap konflik kepentingan. Akibatnya, birokrasi sebagai suatu keseluruhan gagal melahirkan kebijakan yang koheren dengan arah yang jelas. *Ketiga*, presiden tampil sebagai pemimpin yang sangat diharapkan (setidaknya oleh para pemilihnya pada waktu itu) untuk menjadi figur pemersatu dan penyelamat krisis ekonomi dan politik bangsa, sehingga

diberi "keleluasaan" dalam mendominasi pengambilan keputusan. Terlepas dari adanya dorongan di kalangan anggota DPR untuk melakukan "hak interpelasi" dalam berbagai kebijakan yang dibuat presiden, tidak seorangpun di antara mereka yang mempertanyakan dominasi lembaga kepresidenan dalam menentukan arah PLN kita. Jadi, melemahnya birokrasi dan kuatnya figur presiden (*vis-à-vis* birokrasi) telah menggeser gaya PLN kita dari kombinasi antara BP dan RA menjadi model RA penuh.

Sebagaimana kita ketahui, berbagai manuver yang dilakukan presiden dalam rangka konsolidasi pemerintahan sangat mencerminkan gaya *single rational actor* dalam pengambilan keputusan. Diplomasi ala Gus Dur dengan gaya *single actor* rupanya juga terjadi di dalam lingkungan pemerintahan dan partai politik seperti dimanifestasikan di dalam berbagai kasus, antara lain, pencopotan Pangab Jenderal Wiranto, pencopotan tiga menteri (Hamzah Haz, Laksamana Sukardi, dan Yusuf Kalla), penahanan terhadap Direktur BI Syahril Sabirin, pemeriksaan terhadap mantan presiden Suharto, dan pemanggilan terhadap anggota-anggota MPR/DPR.

Dari Realisme Ke "Rasionalisme"

Adalah fakta yang sulit dipungkiri bahwa pemerintah RI (sejak era Sukarno hingga era Habibie) mengikuti gaya AS dalam penampilan gaya diplomasi di forum-forum internasional. Barangkali dengan didorong oleh keyakinan sebagai "kekuatan terbesar" di Asia Tenggara, maka Indonesia cenderung meniru gaya PLN *super power* sebagaimana ditampilkan AS dengan lebih mementingkan pada upaya untuk memaksimalkan pencapaian kepentingan nasional di berbagai forum internasional dan regional. Politik

konfrontasi masa Sukarno dan pengabaian prinsip HAM yang secara terang-terangan dilakukan oleh pemerintahan Suharto merupakan wujud ekstrim dari realisme politik ala Indonesia.

Pada masa pasca Orde Baru, gaya semacam ini tampaknya sudah mulai ditinggalkan. Ada semacam kesadaran baru di kalangan pemimpin bangsa Indonesia saat ini bahwa sikap menahan diri dan kepatuhan terhadap ketentuan internasional merupakan syarat penting untuk hidup berdampingan secara damai di dalam masyarakat internasional. Pandangan ini mirip dengan Tradisi Inggris yang juga dikenal dengan istilah rasionalisme di dalam hubungan internasional yang seringkali dikaitkan dengan tokoh-tokoh seperti Hedley Bull, Martin Wight, Terry Nardin, John Vincent dan Michael Walzer. Berbeda dengan Realisme, Tradisi Inggris berpendapat bahwa hubungan internasional bukan sekadar manifestasi *power politics* (politik kekuasaan), tetapi merupakan suatu arena di mana negara-negara berdaulat berhubungan satu sama lain dengan memperhatikan hak-hak dan kewajiban-kewajiban masing-masing (Griffiths 1999). Maka, adalah suatu keharusan bahwa setiap negara harus tunduk kepada ketentuan-ketentuan yang ditetapkan secara universal dan multilateral.

Mengawali karya-karyanya pada akhir dekade 1960-an, Bull berpendapat bahwa "politik kekuasaan" yang dikemukakan oleh mazhab realisme sejak berakhirnya Perang Dunia Kedua telah ketinggalan jaman; dan perspektif baru yang lebih mementingkan pada upaya kolektif untuk menciptakan ketertiban dunia perlu diperkenalkan (Hurrell 1998: 17). Ketika kancah politik internasional semakin majemuk sebagai akibat dari munculnya negara-negara "baru" di kawasan Asia dan Afrika dan ketika hubungan internasional tidak lagi didominasi oleh

masalah-masalah militer, maka tindakan-tindakan yang menekankan pada kekuasaan harus digantikan oleh tindakan-tindakan yang mementingkan pada beroperasinya sistem hukum dan norma-norma internasional. Menurut istilah Butterfield dan Wight, negara-negara hendaknya melakukan tindakan yang menjamin pelaksanaan prinsip-prinsip *prudence* (kehati-hatian) dan *moral obligation* (kewajiban moral) demi terciptanya sebuah masyarakat internasional yang aman dan tertib (Hurrell 1998: 18). Dengan mengesampingkan "politik kekuasaan" dari kancah politik internasional, maka negara-negara lemah juga dapat ikut menikmati keadilan karena dapat bebas dari tekanan negara-negara kuat yang cenderung memaksakan kehendaknya terhadap negara lain. Konsekuensinya, setiap negara harus mendukung penegakan konvensi, norma dan peraturan internasional yang harus diupayakan untuk menjadi institusi agar memiliki legitimasi (Franck 1990).

Michael Walzer (1992: 61-2) mencoba merangkum dasar-dasar pemikiran mazhab Inggris yang terdiri dari beberapa poin:

1. Pengakuan bahwa sebuah "masyarakat internasional" sungguh-sungguh eksis yang anggotanya terdiri dari negara-negara berdaulat.
2. Masyarakat internasional ini memiliki perangkat hukum untuk mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban para anggotanya, walaupun tetap menjunjung tinggi integritas teritorial dan kedaulatan setiap negara.
3. Setiap bentuk pemaksaan kehendak maupun ancaman yang dilakukan suatu negara terhadap negara lain yang terang-terangan melanggar prinsip kedaulatan dan melahirkan agresi militer merupakan tindakan kriminal yang harus dihindari.

4. Agresi hanya memunculkan kekerasan-kekerasan lain: (i) perang dalam rangka mempertahankan diri dari tekanan pihak lain; dan (ii) perang dalam rangka penegakan hukum maupun norma internasional. Karena itu, agresi sebaiknya dihindari.

5. Perang hanya dapat dibenarkan apabila dimaksudkan untuk membendung agresi yang dilakukan suatu negara terhadap negara lain.

6. Sanksi dan hukuman dari masyarakat internasional dapat diberlakukan terhadap suatu negara yang melakukan agresi terhadap negara lain, terutama ketika kekuatan militernya telah berhasil dilumpuhkan.⁵

Keenam prinsip tersebut dapat dianggap sebagai dasar pemikiran yang membentuk tradisi Inggris. Dalam praktek diplomasi internasional, tradisi Inggris sangat populer di kalangan negara-negara persemakmuran, terutama Inggris, Canada dan Australia; dan kurang populer di kalangan negara-negara yang berorientasi kepada AS. Bagi negara berkembang, sikap terhadap tradisi Inggris sangat beragam. Beberapa negara yang mengakui adanya prinsip-prinsip universal yang dapat menciptakan ketertiban dunia, cenderung untuk meletakkan kebijakan luar negerinya pada tradisi Inggris. Sebaliknya, negara-negara yang memiliki kepercayaan diri besar dan memiliki sarana memadai untuk mencapai kepentingan nasionalnya, cenderung untuk mengikuti

⁵ Prinsip ini berlaku dalam Perang Teluk, di mana masyarakat internasional minus negara-negara yang mendukung Irak bersepakat untuk membendung agresi Irak terhadap Kuwait. Dan ketika kekuatan militer Irak berhasil dilumpuhkan, maka sanksi politik dan ekonomi berupa boikot perdagangan dan larangan pengembangan peralatan militer yang dianggap memiliki nuansa agresif segera menyusul.

tradisi realisme yang dipelopori oleh pemikir-pemikir AS. Lembaga pendidikan ikut mempengaruhi penyebaran tradisi Inggris. Bagi mereka yang berkesempatan untuk mendalami disiplin hubungan internasional di lembaga-lembaga pendidikan tinggi di Inggris dan Australia, misalnya, kesempatan untuk mengenal tradisi Inggris lebih terbuka. Perspektif ini muncul sejak dekade 1960-an di LSE (London School of Economics), ketika Martin Wight sebagai pengajar di jurusan hubungan internasional memperkenalkan kepada murid-muridnya, antara lain Hedley Bull. Perspektif ini kemudian dibawa oleh Bull⁶ ke Australia ketika dia melanjutkan karir akademiknya di Australian National University, Canberra.

Realisme, Globalisme dan Solidaritas Internasional

Sejak awal 1990-an, tradisi Inggris sebagai sebuah pemikiran alternatif tampak makin populer di kalangan teoretisi hubungan internasional. Peningkatan popularitas ini erat berkaitan dengan perkembangan-perkembangan baru dalam fenomena internasional. Bersamaan dengan runtuhnya negara-negara Sosialis di Eropa Timur, realisme sebagai paradigma dominan di dalam praktek hubungan internasional sejak berakhirnya Perang Dunia Kedua mendapat kecaman keras dari kaum liberalis, terutama berkaitan dengan kegagalan realisme untuk mengantisipasi

⁶ Hedley Bull dilahirkan di Sydney, Australia pada tahun 1932. Dia menamatkan studi bidang filsafat hukum dari University of Sydney pada tahun 1952; dan melanjutkan studi bidang politik di Oxford University, Inggris. Setamat dari Oxford, Bull diterima sebagai staff pengajar jurusan hubungan internasional di LSE. Sembari mengajar, Bull acapkali mendengarkan kuliah-kuliah dari Martin Wight, yang kemudian sangat mempengaruhi pandangannya tentang hubungan internasional.

bahwa pada akhirnya demokrasi liberal akan mengakhiri Perang Dingin dan bahwa perjalanan politik umat manusia pada akhirnya akan bermuara pada sistem demokrasi liberal (Fukuyama 1990; Gilpin 1996). Kaum liberal juga mengeritik validitas argumen kaum realis yang menyatakan bahwa di dunia ini terdapat berbagai sistem politik yang berdampingan dan tidak saling meniadakan. Dengan merujuk pada transformasi negara-negara di kawasan Eropa Timur menuju ke arah demokrasi liberal, kaum liberal berpendapat bahwa demokrasi liberal pada akhirnya akan tampil sebagai satu-satunya sistem yang paling efisien dalam mengatur hubungan antar masyarakat.

Persoalan lain yang ikut membidani keruntuhan popularitas realisme adalah kecenderungan menurunnya peran negara sebagai aktor yang mendominasi hubungan internasional. Globalisasi sebagai suatu fenomena yang memungkinkan adanya hubungan antar aktor-aktor non-negara secara pelan tetapi pasti makin mengecilkan otonomi negara sebagaimana dikonsepsikan oleh kaum realis. Globalisasi sekurang-kurangnya menyangkut dua aspek penting. *Pertama*, proses integrasi sosial, ekonomi dan teknologi yang memungkinkan aktor-aktor non-negara untuk saling berhubungan melampaui batas-batas negara. *Kedua*, proses integrasi masyarakat internasional melalui perdagangan, kerjasama finansial, perlindungan lingkungan, dan upaya-upaya bersama di bidang kemanusiaan. Penurunan dominasi negara juga terjadi akibat makin kuatnya gerakan-gerakan etnis yang mengakibatkan negara-negara besar terpecah-pecah menjadi negara-negara etnis yang kecil-kecil seperti yang terjadi di bekas negara Uni Soviet dan Yugoslavia. Walaupun perubahan ini belum mengarah pada akhir dari eksistensi sebuah negara, tetapi

fragmentasi yang terjadi menunjukkan kepada kita bahwa soliditas dan kesatuan sebuah negara tidak bersifat permanen, melainkan dapat diruntuhkan oleh gerakan-gerakan separatis.

Berbagai persoalan di atas mengarah kepada suatu kebutuhan baru, yakni: perlunya pengakuan bahwa hubungan internasional perlu dituntun oleh peraturan, norma dan moralitas global. Penurunan otonomi negara (*vis-à-vis* warganya sendiri maupun warga negara lain) dapat dikompensasi dengan adanya peraturan dan norma internasional. Di samping itu, berbagai kekerasan yang mengikuti proses disintegrasi negara (peperangan, genosida, pelanggaran HAM, dll.) perlu segera ditanggapi oleh aksi kolektif. Dalam kaitan ini, negara-negara harus bersepakat dalam membuat ketentuan-ketentuan yang mengatur berbagai bentuk intervensi asing dalam rangka untuk menegakkan keadilan dan perlindungan HAM. Dengan demikian, hubungan internasional dewasa ini membutuhkan apa yang disebut oleh penganut *Rasionalisme* sebagai "*solidarist conception*", suatu pandangan yang menyadari bahwa eksistensi masyarakat internasional yang majemuk tidak cukup hanya dengan upaya mempertahankan koeksistensi damai antar negara, tetapi meliputi juga usaha untuk menggalang solidaritas dan konsensus pada skala global. Upaya ini dapat berwujud implementasi secara efektif konsep-konsep HAM secara universal dan bahkan tindakan-tindakan kolektif untuk memecahkan persoalan bersama (Hurrell 1998: 26). Dalam situasi semacam inilah maka gagasan *Rasionalisme* tampak lebih menjanjikan dalam upaya untuk menciptakan dunia yang lebih aman dan tertib.

Krisis Ekonomi-Politik dan Munculnya Semangat "Self-Restraint"

Dalam konteks Indonesia, berbagai krisis ekonomi dan politik yang melanda sejak pertengahan 1990-an, telah menempatkan Indonesia pada suatu posisi "baru" dalam hubungan internasional. Dalam lingkup ekonomi, hingga saat ini "nasib" bangsa Indonesia sedikit-banyak bergantung pada pihak asing. Menyusul krisis moneter yang mengakibatkan hancurnya iklim investasi dan pelarian modal ke luar negeri, Indonesia mau tidak mau harus mengkompromikan kebijakan ekonominya dengan kebutuhan pihak-pihak asing agar mereka tertarik lagi untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Ketergantungan Indonesia terhadap modal asing sedemikian besarnya sebagaimana tampak dalam hubungan pemerintah dengan IMF. Terlepas dari berbagai kritik dan kontroversi yang muncul dalam kebijakan *Structural Adjustment* yang dianjurkan IMF kepada Indonesia, berbagai tindakan drastis seperti pemangkasan anggaran belanja negara, likuidasi perusahaan yang kurang efisien, penghapusan subsidi, peningkatan harga BBM, dll. harus dilakukan untuk dapat mencairkan bantuan lunak yang disediakan IMF. Walaupun dampak sosial-politik yang ditimbulkan kebijakan *Structural Adjustment* cukup memprihatinkan⁷, namun Indonesia harus mematuhi jika tidak ingin kehilangan dukungan dari IMF.

Sementara itu dalam lingkup politik, berbagai sanksi yang diberlakukan AS dan Eropa terhadap Indonesia memberikan pelajaran bahwa dalam situasi bergantung kepada bantuan asing untuk memulihkan perekonomian nasional, kita dituntut untuk lebih menghargai peraturan dan norma

internasional, terutama yang menyangkut HAM. Hal ini tercermin dalam perubahan sikap kita terhadap masalah pelanggaran HAM di Timor Timur, misalnya, dari sikap pengutamaan kepentingan nasional kepada sikap kompromi terhadap berbagai tekanan pihak asing. Pergeseran ini mau tidak mau makin mendekatkan kita kepada Rasionalisme ketimbang realisme.

Sikap menahan diri, kepatuhan terhadap peraturan dan norma internasional, serta upaya untuk mengedepankan isu moral dalam melakukan hubungan internasional merupakan cara terbaik bagi Indonesia untuk memulihkan nama baik di dalam forum internasional yang selama ini tercoreng oleh berbagai kasus pelanggaran HAM, kekerasan, KKN dan lemahnya penegakan hukum.

Kecenderungan perubahan sikap pemerintah yang makin mendekati tradisi Inggris sesungguhnya didorong oleh sekurang-kurangnya dua faktor. *Pertama*, makin menurunnya rasa percaya diri bangsa Indonesia sebagai bangsa yang mampu melakukan pembangunan ekonomi dan mampu mempertahankan persatuan nasional. Pukulan krisis ekonomi yang kemudian diikuti oleh berbagai konflik horizontal di berbagai daerah yang mengarah pada disintegrasi bangsa sedikit-banyak mempengaruhi kepercayaan diri bangsa Indonesia sebagai bangsa yang bersatu dalam semangat "Bhinneka Tunggal Ika". Sejak tahun-tahun terakhir pemerintahan

dalam masyarakat. Pengurangan belanja negara berarti pengurangan tunjangan sosial bagi kaum miskin; penghapusan subsidi berarti membiarkan rakyat menanggung biaya hidup yang lebih besar; pengontrolan kenaikan gaji berarti membiarkan rakyat untuk hidup dibawah standar kelayakan yang berlaku sebelumnya. Secara politis, kebijakan *Structural Adjustment* dapat mendorong resistensi dari masyarakat yang diwujudkan dalam berbagai bentuk unjuk rasa, demonstrasi, pemogokan, dll.

⁷ Dampak sosial kebijakan *Structural Adjustment* langsung dirasakan oleh beberapa kelompok

Suharto berbagai konflik bernuansa SARA seperti yang terjadi di Rengasdengklok, Situbondo, Tasikmalaya, Sanggau Ledo, Sambas, dll. telah menunjukkan gejala ancaman disintegrasi bangsa. Pada akhir pemerintahan Suharto, pergolakan di berbagai daerah: Timor Timur (yang kemudian terlepas dari kontrol Indonesia), Aceh dan Maluku makin mengancam persatuan nasional. Dalam kondisi seperti ini, kebutuhan untuk menegakkan perlindungan HAM dan penegakan prinsip anti-kekerasan makin terasa penting. Maka tidak mengherankan jika politik bernuansa moral sebagaimana yang diyakini penganut tradisi Inggris merupakan pilihan yang paling masuk akal.

Kedua, gelombang demokratisasi yang dibawa oleh kekuatan-kekuatan reformasi telah membangkitkan kesadaran untuk lebih menghargai prinsip-prinsip universal seperti demokrasi dan perlindungan HAM. Pada masa pasca-Suharto, terjadi perubahan signifikan dalam struktur politik di Indonesia yang berpuncak pada pemerintahan pasca-Suharto. Tidak saja wacana demokrasi menjadi bahan acuan didalam berbagai prosedur politik, tetapi terjadi pergeseran peran pada institusi-institusi negara maupun non-negara. Dalam pemerintahan Gus Dur, Megawati maupun SBY, lembaga militer mulai kehilangan dominasinya dalam proses pembuatan keputusan, termasuk yang menyangkut isu-isu strategis (i.e. pemulihan hubungan dengan Australia; pemulihan hubungan dengan Israel; rencana pembentukan aliansi strategis Indonesia-Cina-India, dll.). Menarik untuk disimak bahwa alasan yang dikemukakan Gus Dur dalam upayanya untuk menggeser Jenderal Wiranto dari jabatan Pangab adalah keinginan untuk menegakkan HAM di Timor Timur. Dengan mengindikasikan keterlibatan Wiranto di dalam tindak kekerasan oleh kelompok pro-integrasi di Timor Timur,

Gus Dur tampak mencoba untuk meyakinkan dunia bahwa Indonesia berkeinginan untuk mematuhi norma-norma internasional, khususnya yang menyangkut perlindungan HAM dan penegakan prinsip anti-kekerasan. Masih dalam konteks reformasi, makin besarnya peran kyai, kelompok mahasiswa, LSM, partai politik dan pers dalam memberikan masukan-masukan kepada Gus Dur, telah ikut mewarnai perubahan orientasi politik luar negeri dari pengejaran kepentingan nasional semata menjadi kepedulian terhadap moralitas global.

Dorongan ke arah rasionalisme politik sesungguhnya bermula sejak pemerintahan Habibie, di mana komitmen untuk meratifikasi konvensi-konvensi internasional yang berkaitan dengan isu-isu anti diskriminasi, HAM, perlindungan terhadap minoritas, dll. makin meningkat. Pada tataran kebijakan luar negeri, presiden Habibie menunjukkan itikad yang sangat serius untuk lebih memperhatikan opini internasional. Dalam kasus Timor Timur, misalnya, kesediaan Habibie untuk mempercepat referendum yang kemudian melahirkan negara Timor Leste tidak lepas dari keinginan untuk memenuhi seruan internasional agar memberi kebebasan bagi penduduk Timor Timur menentukan nasibnya sendiri. Pada masa reformasi, dorongan ke arah sikap menahan diri (*self-restraint*) dan komitmen terhadap norma-norma internasional semakin menguat. Kunjungan ke banyak negara sebagaimana digambarkan di muka menunjukkan tingginya komitmen untuk menjalin hubungan konstruktif dengan masyarakat internasional tanpa memandang latar belakang wilayah, agama, ideologi dan ras. Langkah ini dapat diartikan sebagai manifestasi dari kesadaran bahwa Indonesia merupakan bagian integral dari sebuah *international society* sehingga berkewajiban menjalin hubungan sebaik-baiknya dengan seluruh anggotanya. Di samping itu, sikap

hati-hati yang ditempuh para presiden dengan tidak memaksakan cara kekerasan di dalam penanganan kasus Aceh, Ambon dan Papua adalah cerminan dari sikap menahan diri.

Kesimpulan

Perubahan fundamental arah politik luar negeri Indonesia pada tataran teoretis muncul dalam gaya pengambilan keputusan dari kombinasi *bureaucratic polity* dengan *rational actor* menjadi *rational actor* saja. Dalam gaya ini peran presiden dominan, visi-visinya menjadi dasar arah politik luar negeri Indonesia. Politik luar negeri pasca Suharto kemudian lebih mengutamakan sikap menahan diri (*self restrain*) dan mematuhi ketentuan dan norma-norma internasional daripada menghalalkan segala cara demi tercapainya tujuan seperti yang terjadi pada era Orde Baru.

Berbagai perjalanan ke luar negeri yang dilakukan presiden menunjukkan tingginya komitmen untuk menjalin hubungan konstruktif dengan masyarakat internasional tanpa memandang latar belakang wilayah, agama, ideologi dan ras. Langkah ini dapat diartikan sebagai manifestasi dari kesadaran bahwa Indonesia merupakan bagian integral dari sebuah *international society* sehingga berkewajiban menjalin hubungan sebaik-baiknya dengan seluruh anggotanya.

Model pengambilan keputusan *rational actor* dimungkinkan karena lemahnya birokrat yang disebabkan adanya tekanan kasus KKN, kegagalan mengatasi krisis ekonomi, HAM, perlindungan kaum minoritas.

Nuansa rasionalis politik luar negeri Indonesia tampak dari aktivitas pemerintah dalam membuat kebijakan yang lebih memperhatikan opini internasional.

Referensi:

Allison, Graham, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little Brown, 1971.

Bull, Hedley dan Watson, Adam, *The Expansion of International Society*, Oxford: Clarendon Press, 1984.

Bull, Hedley, Kingsbury, Benedict dan Roberts, Adam, *Hugo Grotius and International Relations*, Oxford: Oxford University Press, 1992.

Bull, Hedley, *The Anarchical Society*, London: MacMillan, 1977.

Franck, Thomas M., *The Power of Legitimacy Among Nations*, New York: Oxford University Press, 1990.

Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*, London: Hamish Hamilton, 1990.

Gilpin, Robert, "No One Loves A Political Realist", Dalam Benjamin Frankel (ed.), *Realism: Restatement and Renewal*, London: Frank Cass, 1996.

Goldstein, Joshua, *International Relations*, edisi kedua, New York: Harper Collins, 1996.

Griffiths, Martin, *Fifty Key Thinkers in International Relations*, London: Routledge, 1999.

Hurrell, Andrew, "Society and Anarchy in the 1990s". Dalam B.A. Robertson (ed.), *International Society and the Development of International Relations Theory*, London: Pinter, 1998.

Nardin, Terry, *Law, Morality and the Relations of States*, Princeton: Princeton University Press, 1983.

Vincent, John and Miller, J.D.B. (eds.),

Order and Violence: Hedley Bull and International Relations, Oxford: Clarendon Press, 1990.

Vincent, John, *Non-intervention and International Order*, Princeton: Princeton University Press, 1974.

Walzer, Michael, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, New York: Basic Books, 1983.

-----, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument With Historical Illustrations*, New York: Basic Books, 1992.

Wiarda, Howard J., *Foreign Policy Without Illusion*, Glenview, Illinois: Scott Foresman, 1990.

Wight, Martin, *Power Politics*, London: Penguin, 1978.

-----, *Systems of States*, London: Leicester University Press, 1977.