

KECENDERUNGAN POLITIK INTERNASIONAL KONTEMPORER*

Riza Noer Arfani**

Abstract

Trends in contemporary international politics in the post-cold war era should be observed and learned in the following phenomena: unipolarism of military and political forces under US hegemony, and multipolarism in international economic forces. The relatively novel socio-cultural values of the so-called 'pragmatism' and 'economism' are proliferating in response to and alongside with the most recent development of world capitalism. At the same time, actors in the international arena multiplies as the need to solve and manage various problems and issues crosses over the mandate and legitimacy of the state — long considered as the dominant actor in international politics.

Agenda to be developed by nations should as well examine and look at carefully issues and problems generated by those aforementioned trends at the international arena. This is to underline the need to not overemphasizing 'high profile' foreign policies, while at the same time, neglecting the so-called 'low-politics' issues. Developing nations in particular are among the first group to be concerned with as they mostly do not have adequate space to play with in —what Dudley Seers called as— their 'room to manoeuvre'. That is the room to being independent in taking steps, formulating policies, and maneuvering in (or resisting against) the globalized market forces.

Politik internasional pasca keruntuhan Uni Soviet dan rezim-rezim satelitnya di Eropa Timur di awal dasawarsa 1990-an adalah politik internasional yang ditandai oleh antara lain semakin menurunnya intensitas ketegangan antar-negara yang didasari oleh kepentingan dan nuansa ideologis. Perseteruan dua ideologi besar, "liberal-kapitalis" di bawah hegemoni Amerika Serikat (AS) *vis a vis* "komunis-sosialis" di bawah (dulu) Uni Soviet (US), yang berlangsung sepanjang separo abad lebih itu telah berakhir.

* Tulisan ini dikembangkan dari naskah asal yang disampaikan dalam forum LKMM (Latihan Kepemimpinan dan Manajemen Mahasiswa) Universitas Muhammadiyah Malang, 11 November 1994.

** Staf Pengajar Jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIPOL Universitas Gadjah Mada.

Meski demikian, berakhirnya persetujuan dua negara adidaya itu tidak berarti berakhirnya *struggle for power* di antara bangsa-bangsa. Persetujuan internasional tetap berlanjut dalam bentuk dan dimensi yang berbeda. Interaksi antar bangsa kini tidak berada dalam konteks perimbangan kekuatan bipolar, tetapi dalam konteks yang cenderung mengarah ke unipolarisme kekuatan politik dan keamanan (dengan Amerika Serikat sebagai aktor utamanya) dan/atau multipolarisme kekuatan ekonomi (dengan Jepang, Jerman (atau Eropa) dan negara-negara industri baru di kawasan Asia Pasifik dan Amerika Latin sebagai calon-calon pusatnya).

Dimensi persoalan yang dihadapi bangsa-bangsa juga telah bergeser, dari politik internasional yang dogmatis/ideologis ke pragmatisme dan ekonomisme internasional, dari politik yang hanya melibatkan aktor negara-bangsa (pemerintah) ke politik yang melibatkan aktor-aktor lain di luar mereka (seperti perusahaan multinasional, lembaga swadaya masyarakat, organisasi internasional, asosiasi profesional dan para akademisi) yang bergerak dan bertindak secara transnasional. Sehingga, secara demikian, isu-isu yang muncul dalam arena internasional kontemporer tidak lagi melulu persoalan politik, keamanan dan perdamaian internasional, tetapi juga soal-soal perekonomian, hak asasi manusia, lingkungan hidup, kependudukan dan isu-isu berdimensi sosio-kultural lainnya.

Dari elaborasi singkat di atas, kita bisa menemukan sejumlah kecenderungan yang berkembang dalam konteks politik internasional kontemporer. Pertama, unipolarisme kekuatan politik dan militer dunia. Kedua, multipolarisme kekuatan ekonomi internasional. Ketiga, pragmatisme dan ekonomisme yang melanda hampir ke segenap penjuru dunia. Keempat, keragaman aktor yang bermain di percaturan internasional. Kelima, perluasan isu-isu dan dimensi persoalan yang dihadapi bangsa-bangsa dunia. Kita akan telaah kecenderungan-kecenderungan itu satu per satu di bagian berikut ini.

Kecenderungan Unipolarisme Politik dan Militer

Di era 1990-an, perimbangan kekuatan bipolar yang mewarnai politik internasional pasca Perang Dunia II sepanjang hampir empat dasawarsa itu telah kehilangan momentumnya¹. Perimbangan kekuatan internasional yang sejak tahun 1945 hingga akhir 1980-an amat diwarnai oleh persaingan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet dewasa ini tengah bergeser ke pola-pola baru. Salah satu pola yang mengemuka dan menjadi kecenderungan umum pasca keruntuhan Uni Soviet adalah unipolarisme. Yaitu kecenderungan yang mengarah pada pembentukan satu kutub kekuatan politik dan militer: Amerika Serikat. Ialah hegemon politik dan militer dunia yang dalam operasinya ditopang oleh negara-negara sekutu terdekatnya di Eropa Barat *plus* Jepang dan —dalam batas-batas tertentu—juga oleh negara-negara monarki di Timur Tengah.

Kekuatan politik dan militer internasional menjadi monopoli negara ini. Sejumlah bukti menegaskan kecenderungan ini. Politik luar negeri AS setelah US ambruk berperilaku sangat aktif dan bahkan ofensif terhadap lawan-lawan potensialnya. Keberhasilan Amerika Serikat menggalang berbagai kerjasama dan aliansi dengan negara-negara sekutunya di Eropa, termasuk Rusia pewaris tahta Uni Soviet, dalam menangani berbagai konflik internasional menunjukkan pengakuan negara-negara besar lain terhadap kredibilitas politik dan militer negeri ini. Kekuatan militer AS juga masih jauh di atas negara-negara lain, termasuk Rusia dan empat negara anggota Dewan Keamanan PBB lainnya².

Gabungan antara kredibilitas politik internasional dan kekuatan militer yang dimiliki AS ini memungkinkannya memainkan peran yang sangat aktif dalam berbagai persoalan politik keamanan dan ekonomi dunia pasca perang

¹ Diskusi menarik tentang perimbangan kekuatan dan implikasinya terhadap politik internasional disajikan oleh Steven J. Rosen dan Walter S. Jones dalam buku *The Logic of International Relations* [Cambridge, Ma.: Winthrop Publishers, Inc., 1980] Bagian II Bab 7, 8 dan 9.

² Bahkan pasca pemotongan anggaran belanja militer di awal dasawarsa 1990-an ini, militer Amerika Serikat tetap merupakan Angkatan Bersenjata terbesar di dunia. Pemotongan anggaran itu, menurut Dick Cheney (waktu itu Menteri Pertahanan), akan memotong jumlah personil militer Amerika Serikat hingga 300.000 orang, 5 divisi Angkatan Darat, 50-60 kapal perang Angkatan Laut, dan 5 satuan pendudukan taktis Angkatan Udara sampai tahun 1994. Meskipun demikian, Amerika Serikat sampai tahun 1995 diperkirakan masih memiliki sekitar 2 juta personil militer (baik yang aktif maupun cadangan). [Sumber: *Newsweek*, March 19, 1990].

dingin. AS satu-satunya negara yang terlibat di hampir setiap persoalan dan perselisihan politik internasional, mulai dari Kolumbia, Haiti, Kuba di Karibia; Korea Utara di Pasifik; Irak di Teluk; Israel, Palestina, Libanon, Suriah di Timur Tengah; Bosnia dan IRA di Eropa; Somalia, Ethiopia, Sudan di Afrika, hingga Libya di kawasan Afrika Maghribi.

Meskipun demikian, terdapat sejumlah faktor yang bisa “menggangu” peran dominan AS dalam percaturan politik dunia:

1. Kepentingan ekonomi politik domestik AS yang sering menimbulkan ambiguitas peran negeri ini dalam menangani konflik-konflik internasional. Contoh konkritnya adalah kasus Irak-Kuwait di Teluk, perang sipil di Bosnia Herzegovina dan di kawasan bekas Yugoslavia lainnya (seperti Kosovo) yang diperlakukan secara berbeda-beda oleh AS;
2. Sifat konflik internasional pasca perang dingin yang tidak mudah dikendalikan dan diselesaikan. Berbeda dengan konflik-konflik internasional di masa perang dingin yang umumnya lebih terkendali dan terbatas karena masih berada dalam konstelasi kekuatan bipolar AS-US, konflik-konflik internasional di era pasca perang dingin lebih rumit karena pihak-pihak yang terlibat tidak mudah dikenali. Memang pengaruh kekuatan bipolar telah pudar, tetapi pada saat yang sama terdapat berbagai kekuatan yang terlibat di dalamnya yang tak mudah diidentifikasi³;
3. Kecenderungan meningkatnya nasionalisme, etnisisme dan bahkan *chauvinisme* baru. Konflik-konflik internasional yang ditimbulkan oleh kekuatan-kekuatan nasionalisme, etnisisme dan chauvinisme ini berdimensi amat luas, tidak hanya melibatkan kekuatan politik-militer tetapi juga ekonomi, sosial dan budaya. Ia juga berakibat amat fatal terhadap upaya penegakan hukum internasional dan hak-hak asasi manusia. Terhadap kecenderungan yang satu ini kekuatan unipolar AS dan para sekutunya seolah-olah “mandul”. Mereka tidak dapat berbuat banyak menangani berbagai konflik etnik di bekas Yugoslavia, Somalia, Sudan, Rwanda, Tajikistan dan Georgia di bekas Uni Soviet;

³ Paul Kennedy dalam bukunya *Preparing for the Twenty-First Century* [New York: Random House, Inc., 1993] mengemukakan sejumlah argumen dan pandangan menarik di seputar konflik dan persaingan internasional di era perang dingin dan era sesudahnya. Lihat, terutama, Bab 7, 11, 12 dan 13.

4. Meningkatnya terorisme dan gerakan-gerakan bawah tanah, baik yang kriminal maupun yang bergerak demi tujuan-tujuan mulia, seperti kemerdekaan dan penentuan nasib sendiri. Gerakan-gerakan ini kini tidak terkendali lagi dalam jaringan kekuatan bipolar AS-US. Mereka relatif mandiri dan berjalan menurut kepentingan masing-masing tanpa perlu menoleh pada kepentingan dua (mantan) kekuatan bipolar itu. AS dan sekutunya juga tak berdaya menghadapi gerakan-gerakan bawah tanah ini. Kasus penyelundupan bahan radioaktif dari Rusia ke Jerman baru-baru ini dan aksi kekerasan yang dilancarkan para pejuang kemerdekaan radikal (seperti HAMAS di PLO, Khmer Merah di Kamboja, atau Sin Feinn di IRA Irlandia Utara) merupakan sedikit contoh.

Kecenderungan Multipolarsime Ekonomi

Tidak seperti di bidang politik dan militer, ekonomi internasional justru dilanda kecenderungan multipolarisme. Sejak berakhirnya Perang Dunia II, ekonomi internasional telah dipakai sebagai salah satu sarana rekonstruksi dan reformasi perekonomian negara-negara Barat yang hancur akibat perang. Di bidang moneter *IMF (International Monetary Funds)* didirikan untuk mengatur lalu lintas keuangan negara-negara ini. Di bidang perdagangan mekanisme *GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)* dibentuk dalam rangka mendorong liberalisasi perdagangan di antara mereka. *Bank Dunia (International Bank for Reconstruction and Development)* juga didirikan untuk menyediakan dana internasional bagi usaha pembangunan negara-negara ini.

Ketiga institusi perekonomian internasional⁴ inilah yang mendorong percepatan pembangunan perekonomian negara-negara Barat⁵, khususnya: Amerika Serikat yang masih bertahan sebagai kekuatan ekonomi dunia; Jerman (Barat) dan Jepang yang muncul menjadi primadona perekonomian dunia setelah mengalami kemajuan perekonomian dan teknologi yang

⁴ Periksa dan perhatikan uraian kritis yang menarik tentang ketiga institusi ini melalui buku Jeremy Brecher dan Tim Costello (1994), *Global Village or Global Pillage: Economic Reconstruction From the Bottom Up*, yang menyebut ketiga institusi ini sebagai ‘new institutional trinity’. Lihat terutama Bab 3 “The Dynamics of Globalization”.

⁵ A.I. MacBean & P.N. Snowden, *International Institutions in Trade and Finance*.

mengagumkan sejak 1960-an; Inggris, Perancis, Kanada dan Italia yang juga mengalami kemajuan yang lumayan pesat. Ketujuh negara ini kemudian bergabung menjadi Group of Seven (G-7) yang sangat berpengaruh dalam berbagai pengambilan kebijakan perekonomian dunia⁶.

Disadari atau tidak, dari ketujuh negara itulah muncul kutub-kutub kekuatan ekonomi dunia dewasa ini. Amerika Serikat yang merupakan kutub konvensional kekuatan ekonomi dunia telah meratifikasi pembentukan blok perdagangan *NAFTA (North America Free Trade Area)* bersama Kanada dan Meksiko di penghujung dasawarsa 1990-an ini. Ia juga tengah mengusahakan formalisasi kerangka kerjasama *APEC (Asia Pacific Economic Cooperation)* bersama belasan negara di kawasan Asia Pasifik. Inggris, Jerman, Perancis dan Italia telah lama bergabung dalam *EEC (European Economic Cooperation)* yang menjadi cikal bakal *EC (European Community)* dan kini *EU (European Union)* untuk menjadi blok perdagangan dan perekonomian termaju di dunia.

Jepang juga kini tengah membina kekuatannya di kawasan Asia Pasifik. Meskipun masih berada di bawah bayang-bayang Amerika Serikat, Jepang telah menjadi pemimpin ekonomi negara-negara Asia Pasifik. Dalam analogi formasi “angsa terbang”, Jepang menjadi lokomotif kemajuan ekonomi negara-negara industri baru di kawasan ini: Singapura, Korea Selatan, Hongkong dan Taiwan, maupun negara-negara calon NIEs, Malaysia, Thailand dan Indonesia⁷.

Konstelasi perekonomian global yang kapitalistik itu terbentuk dalam tahap dan pola berikut:

- Tahap *pertama*, antara tahun 1945 hingga sekitar akhir 1950-an, memunculkan pola perekonomian dunia yang berpusat pada satu kutub kekuatan: Amerika Serikat. Pada tahap ini, kekuatan-kekuatan ekonomi lain yang bangkrut akibat perang tengah mengkonsolidasikan diri.

⁶ Dalam perkembangan paling mutakhir, forum ini diperluas menjadi G-8 dengan tambahan Rusia yang mendapat perlakuan secara khusus di dalamnya.

⁷ Diskusi-diskusi tentang ini terdapat dalam, misalnya, Steven Schlosstein, *Asia's New Little Dragons: The Dynamic Emergence of Indonesia, Thailand, and Malaysia* [Chicago, Illinois: Contemporary Books, Inc., 1991], Walden Bello and Stephanie Rosenfield, *Dragons in Distress: Asia's Miracle Economies in Crisis* [London: Penguin Books Ltd., 1992], Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* [New Jersey: Princeton U.P., 1990], dan Paul Kennedy, *op cit*, Bagian II Bab 8, 9 dan 10.

- Tahap *kedua* adalah tahap kebangkitan kembali kekuatan-kekuatan ekonomi di luar Amerika Serikat. Tahap yang berlangsung sejak 1960-an ini menempatkan negara-negara berindustri maju yang tergabung dalam G-7 sebagai kutub-kutub baru perekonomian dunia.
- Di tahap *ketiga*, memasuki dasawarsa 1990-an, dominasi G-7 dalam perekonomian dunia mulai mendapat tantangan lumayan besar dari negara-negara industri baru di kawasan Asia Pasifik.

Di luar ketiga tahap dan pola kapitalistik itu, perkembangan perekonomian dunia juga dipengaruhi oleh setidaknya tiga kelompok besar negara-negara yang memiliki tahap dan pola pertumbuhan perekonomian berbeda:

1. Kelompok negara-negara yang dulu tergabung dalam blok Timur (Dunia Kedua).
2. Negara-negara Dunia Ketiga yang terdiri atas negara-negara sedang berkembang (*Developing Nations*) dan negara-negara kurang berkembang (*LDCs= Less Developed Countries*).
3. Negara-negara “petrodolar” yang mendapat rezeki *boom* minyak di awal 1970-an.

Pragmatisme dan Ekonomisme Internasional

Gejala pragmatisme dan ekonomisme merupakan motif atau dasar bagi berkembangnya sistem internasional yang kapitalistik dan liberalistik. Kedua gejala ini merupakan perwujudan lain dari kapitalisme internasional⁸. Motif-motif yang sempat mewarnai percaturan dunia moderen sepanjang lebih kurang tiga abad yang lalu di antaranya adalah motif yang berdasar pada dogma keagamaan (spiritualisme) dan motif atau ideologi sekularis atau kebendaan (materialisme).

Di abad pertengahan, kita mengenal interaksi kerajaan-kerajaan monarki yang bertindak atas nama motif dan dogma keagamaan. Sementara itu, di abad ke-19 dan ke-20, kita menyaksikan muncul dan berkembangnya motif-

⁸ Pragmatisme dan ekonomisme timbul bersamaan dengan munculnya motif-motif mengejar keuntungan material dan pemenuhan kepentingan pribadi yang biasanya juga diukur secara material. Dalam konteks pragmatisme dan ekonomisme, sikap, tindakan, perilaku dan prestasi seseorang diukur atas dasar keuntungan material yang didapat dan/atau kerugian material yang diterima, serta atas dasar apakah ia memenuhi kepentingan material pribadinya.

motif kebendaan (materialisme) dalam konstelasi global di bawah dua ideologi besar: kapitalis/liberal dan komunis/sosialis. Pragmatisme dan ekonomisme praktis muncul dan berkembang dalam dua ideologi besar itu. Meski demikian, perkembangan lebih lanjut menunjukkan bahwa kedua fenomena itu lebih cocok dalam sistem dan praktek politik dan ekonomi yang liberal kapitalis.

Peredaan ketegangan Timur-Barat tahun 1970-an yang kemudian disusul oleh mencairnya perang dingin AS-US di akhir 1980-an membawa perubahan perilaku dan sikap negara-negara bangsa. Negara-negara menjadi lebih pragmatis dan ekonomis dalam bertindak dan melakukan interaksi. Kebijakan luar negeri negara-negara yang sebelumnya kental dengan warna ideologis kini berubah menjadi sangat pragmatis dan penuh dengan pertimbangan-pertimbangan ekonomis. Fenomena ini melanda tidak hanya pada negara-negara (dulu) blok Barat, negara-negara Dunia Ketiga, tetapi juga negara-negara (dulu) blok Timur.

Beberapa contoh kebijakan bernuansa pragmatis dan ekonomis yang dijalankan oleh negara-negara sosialis/komunis ditunjukkan oleh: (1) Rumania di awal 1970-an ketika memutuskan untuk menjadi anggota IMF dan Bank Dunia; (2) Republik Rakyat Cina sejak pertengahan 1970-an ketika Deng Xiao Ping melancarkan kebijakan reformasi ekonominya; (3) Vietnam ketika masih di bawah rezim sosialis/komunis di awal 1980-an melalui kebijakan *Doi Moi*; (4) Uni Soviet di masa-masa awal pemerintahan Mikael Gorbachev pertengahan hingga akhir 1980-an melalui *Glasnost*, *Perestroika*, dan *Democratizatsiya*; (5) Negara-negara bekas satelit Uni Soviet di Eropa Timur dan negara-negara pecahan Uni Soviet ketika mereka memutuskan untuk membangun negerinya dengan ekonomi pasar.

Negara-negara Dunia Ketiga juga tidak luput dari pengaruh pragmatisme dan ekonomisme internasional. Banyak negara-negara ini yang sebelumnya konsisten dengan penerapan kebijakan ekonomi nasionalis terbawa oleh kedua arus itu. Dua contoh, Meksiko dan Indonesia, bisa menggambarannya. Meksiko yang selama lebih dari 60 tahun konsisten pada penekanan kebijakan pemerataan ekonomi tidak bisa mengelak ketika dihadapkan pada ancaman kebangkrutan ekonomi dan memaksanya bergabung ke dalam NAFTA yang lebih berorientasi pada ekonomi pertumbuhan. Perekonomian Indonesia kontemporer juga menampilkan kecenderungan yang sama meskipun dengan bentuk berbeda. Pemerintah Orde Baru, yang sangat waspada terhadap pengaruh dan tekanan asing, pada tahun 1994 mengeluarkan kebijakan

penanaman modal asing yang sangat progresif demi bersaing dengan rekan-rekannya di kawasan ini untuk menarik masuknya penanam modal luar negeri.

Secara umum, kita menemukan bahwa fenomena pragmatisme dan ekonomisme internasional memuat tiga hal penting:

1. Fenomena ini mereduksi dan bahkan mengeliminasi batas-batas ideologi artifisial yang dibuat oleh para pemimpin negara-negara Barat dan Timur di era perang dingin. Memudarnya batas-batas ini merupakan sumbangan berarti bagi upaya peredaan ketegangan dan *rapprochement* di antara kedua blok itu sehingga menghindarkan terjadinya insiden dan perang nuklir yang mematikan. Menghilangnya batas-batas ideologi artifisial juga merupakan pendorong bagi kerjasama internasional "Timur-Barat" dewasa ini.
2. Selain mengeliminir batas-batas ideologi artifisial, fenomena ini justru menguatkan kecenderungan timpangnya hubungan negara-negara Utara dan negara-negara Selatan yang paling miskin (*Least Developed Countries*). Pragmatisme dan ekonomisme yang mendorong kapitalisasi pasar dan liberalisasi pergerakan barang justru menjadi senjata mematikan bagi negara-negara yang berekonomi tidak efisien di Selatan. Negara-negara ini, di samping miskin akan sumber daya, juga miskin ketrampilan dan teknologi yang amat diperlukan untuk bersaing dengan negara-negara lain.
3. Fenomena ini semakin memperkuat sekularisasi di berbagai bidang kehidupan. Perubahan nilai-nilai yang sudah sedemikian cepat saat ini akan semakin dipercepat oleh dua fenomena kembar tadi. Akibat yang paling serius dari perkembangan ini adalah kemerosotan nilai-nilai kemanusiaan, harga diri dan kepribadian manusia. Konferensi Internasional tentang Kependudukan dan Pembangunan di Kairo September 1994 lalu sempat berkuat sengit membicarakan berbagai kekuatiran akan merosotnya nilai-nilai itu⁹.

⁹ Tentang pragmatisme dan ekonomisme internasional ini, kita bisa juga membandingkannya dengan tulisan C. Fred Bergstein & Laurence B. Krause, *World Politics and International Economy* (Washington, D.C.: The Brookings Institutions, 1975), Bab 1

Keragaman Aktor-Aktor Internasional Kontemporer

Tidak seperti empat-lima puluh tahun yang lalu, perkembangan politik internasional kontemporer dipengaruhi oleh beragamnya aktor-aktor yang bermain. Kalau sebelumnya politik internasional didominasi oleh aktor-aktor pemerintah/negara yang mengatasnamakan negara-bangsa masing-masing, maka kini aktor-aktor ekstra negara juga terlibat aktif di dalam berbagai proses pengambilan dan pembuatan kebijakan internasional. Aktor-aktor ini biasanya menawarkan solusi alternatif dalam berbagai persoalan yang tak bisa ditangani oleh aktor negara/pemerintah sendiri. Sektor-sektor kehidupan internasional yang paling banyak mendapat perhatian aktor-aktor ekstra negara ini antara lain adalah ekonomi, sosial dan budaya. Meskipun banyak kegiatan mereka yang bersinggungan dengan bidang politik, aktor negara masih merupakan pemegang tunggal *domain* politik dan keamanan internasional.

Di sektor ekonomi industri dan perdagangan, kita telah lama mengetahui keterlibatan dan peran perusahaan-perusahaan multinasional. Perusahaan-perusahaan ini, diakui atau tidak, umumnya membawa banyak dampak menguntungkan (selain tentu yang merugikan) bagi negara-negara penerimanya. Mereka biasanya diperlakukan oleh negara penerima sebagai sarana penyedia modal/kapital, transfer teknologi, penampung kesempatan kerja dan akses ke pasar internasional. Fungsi-fungsi ini sudah cukup banyak mengurangi tugas pemerintah kepada rakyatnya, sehingga tidak aneh kalau saat ini mereka menjadi rebutan banyak negara/pemerintah.

Sementara itu, kerugian yang diderita negara penerima perusahaan-perusahaan multinasional ini sering diukur dengan variabel 'kemandirian' vs 'ketergantungan' dan/atau 'kedaulatan' vs 'neo-kolonialisme'. Dalam konteks globalisasi, ukuran ini tampak tidak terlalu relevan untuk dikemukakan.

Di bidang sosial dan budaya, kita menyaksikan pertumbuhan pesat lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM) sejak berakhirnya Perang Dunia II. Mereka bergerak mulai dari soal-soal hak asasi manusia, lingkungan hidup, perburuhan, kependudukan, wanita, akademik/keilmuan, profesional, hingga ke soal-soal perlindungan konsumen, hak milik, musik dan kesenian. Aktor negara/pemerintah memperlakukan mereka secara beragam. Ada yang memanfaatkannya sebagai kepanjangan tangan kebijakannya, ada yang menentang habis-habisan keberadaan LSM-LSM tertentu, ada yang menjaga jarak dengan mereka, ada pula yang tak mau tahu keberadaan mereka.

Di tingkat internasional, lembaga-lembaga swasta ini bergerak melintas batas-batas nasional negara-bangsa. Jalur-jalur diplomatik yang biasa digunakan dalam hubungan antar-bangsa konvensional saat ini telah didampangi oleh jalur-jalur non-diplomatik yang dibina oleh beragam aktor LSM yang bergerak secara transnasional. Pengaruhnya terhadap politik global bisa dilihat dalam konteks berubahnya cakupan, konsep dan definisi kedaulatan nasional yang selama ini dimonopoli oleh aktor negara/pemerintah.

Isu-isu yang dicakup oleh aktor-aktor LSM ini juga sangat luas dan memiliki dimensi yang dinamik dari waktu ke waktu. Pengambilan berbagai kebijakan internasional menyangkut isu lingkungan hidup, hak asasi manusia, kependudukan dan pembangunan misalnya, dipengaruhi oleh LSM-LSM mana yang terlibat, kapan mereka terlibat, dan mengapa mereka terlibat, selain tentu oleh kepentingan nasional negara/pemerintah.

Keragaman Isu-Isu Internasional Kontemporer

Selain diwarnai oleh munculnya beragam aktor baru, percaturan politik internasional kontemporer juga diwarnai oleh mengemukanya beragam isu 'baru' yang berdimensi berbeda dengan isu-isu konvensional seperti perimbangan kekuatan, politik keamanan dan militer, dan sejenisnya. Isu-isu yang secara resmi dibicarakan di badan dunia PBB sejak awal 1970-an itu antara lain adalah isu kependudukan dan pembangunan, isu hak-hak asasi manusia dan isu lingkungan hidup.

Ketiga isu kontemporer tersebut tidak mudah ditangani. Masing-masing isu itu pernah dibicarakan dan diperdebatkan di tiga kali konferensi tingkat dunia, tetapi berbagai perbedaan pandangan masih ada di antara pesertanya: negara/pemerintah, LSM, para ahli, individu-individu dari seluruh dunia. Sehingga dalam ketiga isu ini belum ada Program Aksi internasional yang padu.

Perbedaan pandangan itu terjadi lebih karena isu-isu itu memuat dimensi-dimensi baru yang selama ini belum pernah ditangani secara internasional. Dimensi-dimensi itu adalah *dimensi nilai* dan *dimensi kebijakan*¹⁰.

¹⁰ Lihat Mohtar Mas' oed & Riza Noer Arfani, *Isyu-Isyu Global Masa Kini* (Yogyakarta, PAU-SS-UGM, 1992), Bagian Pendahuluan.

Nilai-nilai yang dikandung oleh ketiga isu di atas kebanyakan belum bersifat universal, sehingga belum bisa diterima oleh semua aktor secara seragam. Persoalan menjadi lebih rumit karena aktor-aktor ini berada di atas arena dan konstelasi politik internasional, sehingga nilai-nilai yang mereka bawa tidak selamanya 'murni' tetapi kerap sarat dengan pesan politik dan kepentingan ekonomi.

Selain perbedaan nilai, pemecahan atas tiga isu utama di atas juga terbentur pada cara-cara, strategi dan metode yang akan dipakai untuk menerapkan kebijakan-kebijakan yang disepakati. Ini juga bukan persoalan mudah mengingat kondisi dan latar belakang ekonomi, politik, geografis, sosial budaya negara-negara peserta yang berbeda-beda. Sehingga, proses bagaimana sebuah kebijakan diambil dan dibuat perlu mendapat perhatian, karena itu akan menyangkut langkah-langkah penerapannya.

Posisi dan Agenda untuk Indonesia

Ada dua cara untuk menggambarkan posisi Indonesia dalam konstelasi dan kecenderungan politik internasional kontemporer seperti tergambar tadi. Pertama, dengan melihat kebijakan-kebijakan resmi politik luar negeri kita. Kedua, dengan melihat perilaku politik luar negeri negara kita secara riil dalam konstelasi global.

Dengan cara pertama kita akan mendapatkan gambaran ideal tentang posisi Indonesia dalam percaturan politik global. Politik luar negeri Indonesia, seperti diamanatkan konstitusi kita, bertujuan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, serta menentang segala bentuk penjajahan di muka bumi. Tujuan itu kemudian, seperti kita ketahui, ditempuh melalui politik luar negeri yang bebas dan aktif. Persoalannya kemudian bagaimana kita mengimplementasikannya? Dan khususnya bagaimana pemerintah kita selama ini menerapkan kebijakan itu?

Dengan cara pertama kita tidak bisa menjawab pertanyaan itu, tetapi dengan cara kedua kita bisa menyajikan kerangka jawaban secara lebih memadai. Dalam kehidupan politik internasional yang riil, politik luar negeri kita dihadapkan pada kecenderungan-kecenderungan yang seringkali memaksa kita untuk "bermain" di luar jalur kebijakan dasar politik luar negeri kita.

Sehingga, dalam konteks ini, bisa dimengerti kalau ada asumsi: politik luar negeri Orde Baru lebih berorientasi ke Barat dan Orde Lama ke Timur. Inilah yang disebut Dudley Seers sebagai "room to manoeuvre"¹¹: ruang gerak politik luar negeri yang bisa diterima secara konstitusional demi menyesuaikan diri dengan kondisi riil politik internasional.

Sejauh ini politik luar negeri Indonesia era Orde Baru bisa melaluinya secara cukup baik, yakni tanpa menabrak rambu-rambu konstitusional. Nah, bagaimana dengan 10, 20, 50 tahun mendatang? Masih mampukah pemerintah kita mengelola "room to manoeuvre" itu? Perlu kajian mendalam untuk menjawab pertanyaan ini.

Bagian awal tulisan ini disajikan untuk menyediakan informasi dan memberi alternatif 'kerangka berfikir' bagi para pemerhati studi politik luar negeri Indonesia di masa mendatang. Dengan jalan mengkaji pengalaman dan kesiapan politik luar negeri kita menghadapi kecenderungan-kecenderungan politik internasional kontemporer itu, kita akan mendapatkan gambaran tentang pengalaman perilaku dan politik luar negeri kita selama ini, sekaligus menentukan posisi apa yang dapat ditempati Indonesia di masa-masa yang akan datang dalam politik internasional yang telah dan tengah berubah itu.

¹¹ Diadopsi dan dimodifikasi dari pemikiran Dudley Seers dalam *The Political Economy of Nationalism* (Oxford: Oxford UP, 1983)

Bahan Bacaan

Buku:

- Bello, Walden & Stephanie Rosenfeld, *Dragons in Distress: Asia's Miracle Economies in Crisis*. London: Penguin Books Ltd., 1990.
- Blake, David H. & Robert S. Walters, *The Politics of Global Economic Relations*. Princeton: Prentice Hall, 1987.
- Falk, Richard, *Human Rights and State Sovereignty*. New York: Holmes
- , Samuel S. Kim & Saul H. Merdlovitz, *Toward A Just World Order*. Colorado: Westview Press, 1982. & Meier Publ. Inc., 1981.
- Kennedy, Paul, *Preparing for The 21st Century*. New York: Random House Inc., 1993
- Hoffman, Stanley, *The State of War: Essays in the Theory and Practice of International Politics*. New York: Frederick A. Praeger, 1965
- MacBean, A.I. & P.N. Snowden, *International Institutions in Trade and Finance*. London: George Allen and Unwin Publ., 1981
- Mas' oed, Mohtar, *Ekonomi Politik Internasional (Bab 1-4)*. Yogyakarta: PAU-SS UGM, 1989/1990.
- , & Riza Noer Arfani, *Isyu-Isyu Global Masa Kini*. Yogyakarta: PAU-SS UGM, 1992
- Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations*. New York: Alfred D. Knopf, 1962.
- North, Robert C, *War, Peace, Survival: Global Politics and Conceptual Synthesis*. Colorado: Westview Press, 1990.
- Rais, M. Amien, *Politik Internasional Dewasa Ini*. Surabaya: Usaha Nasional, 1989.
- Rosen, Steven J. & Walter S. Jones, *The Logic of International Relations*. Cambridge: Winthrop Publ., Inc., 1980.
- Schlossstein, Steven, *Asia's New Little Dragons: The Dynamic Emergence of Indonesia, Thailand and Malaysia*. Chicago: Contemporary Books, Inc., 1991
- Wright, Quincy. "The Art of War", dalam *The Study of International Relations*

Artikel:

- Arfani, Riza Noer, "Rezim Perdagangan Dunia dan Pertanian Kita", *KAWAH* No.3/Tahun III/1994.
- Boulding, Kenneth. "The War Trap" dalam Richard Falk, Samuel S. Kim & Saul H. Merdlovitz, *Toward A Just World Order*. Colorado: Westview Press, 1982.
- Drucker, Peter F, "Ekonomi Dunia yang Telah Berubah", *ANALISA* No.3 Th.1987
- Falk, Richard, "In Search of a New World Order", *Current History* Vol.92, No.573, April 1993
- Kim, Samuel S., "Toward A World Order Theory" dalam Richard Falk, Samuel S. Kim & Saul H. Merdlovitz, *Toward A Just World Order*. Colorado: Westview Press, 1982.
- Rais, M. Amien, "Beberapa Implikasi Revolusi Gorbachev". makalah pada *Seminar Jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIPOL UGM*, 20 Juni 1989
- , "Gerakan-gerakan Islam Internasional dan Pengaruhnya bagi Gerakan Islam Indonesia" dalam *Percikan Pemikiran FISIPOL UGM tentang Pembangunan*. Yogyakarta: FISIPOL UGM, 1990.

Majalah:

- Asiaweek* September 14, 1994
- Newsweek* March 19, 1990