



BOOK REVIEW

The National Interest in International Relations Theory

Ahmad Rizky Mardhatillah Umar
ASEAN Studies Center, Fakultas Ilmu Sosial
dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada

Judul:

The National Interest in International Relations Theory

Penulis:

Scott Burchill

Penerbit:

Palgrave

Tahun terbit:

2005

Jumlah halaman:

224 hlm.

Berbagai diskusi politik dewasa ini telah membangkitkan kembali sebuah konsep “klasik” dalam teori Hubungan Internasional (HI), yaitu “kepentingan nasional”. Konsep ini menjadi kata kunci paling penting bagi

penganut pendekatan realisme yang memang sangat percaya pada “kedaulatan negara” sebagai satu-satunya aktor/entitas dalam HI. Secara lebih luas, istilah “kepentingan nasional” juga terutama muncul dalam dokumen-dokumen kebijakan di berbagai kementerian, terutama Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Pertahanan, serta menjadi salah satu doktrin yang memandu pelaksanaan politik luar negeri di banyak negara.

Namun, secara konseptual istilah ini juga menyisakan pertanyaan penting: apa yang dimaksud dengan “kepentingan nasional” ini? Kendati sering sekali didiskusikan dalam teori HI kontemporer, pada dasarnya istilah ini masih dengan serius diperdebatkan. Sebagai contoh, dalam soal keamanan, banyak teoretisi HI berdebat tentang bagaimana memersepsikan “ancaman” terhadap negara, yang berarti juga adalah “gangguan” terhadap kepentingan nasional. Mereka yang dipengaruhi oleh cara berpikir “realis” tentu akan menekankan “ancaman” sebagai sesuatu yang berpotensi mengacaukan stabilitas negara. Bagi mereka, sesuatu bisa dikategorikan sebagai ancaman jika ia mengganggu stabilitas negara, baik eksternal maupun internal. Pendekatan untuk merespons keamanan ini, sebagai konsekuensinya, mengedepankan *deterrence* dan *balance of power* yang erat kaitannya dengan *use of military forces*. Namun, ada pula yang melihat ancaman itu dalam kerangka “keamanan manusia”, yakni sesuatu yang bisa mengancam keselamatan para warga negara dan hak-hak asasi mereka. Bagi perspektif ini, kategorisasi ancaman melekat pada sesuatu yang menghalangi pemenuhan hak-hak manusia untuk *freedom from fear* dan *freedom from want*.¹

Jika melihat konteks kasus di atas, perlu kiranya kita memikirkan kembali apa

¹ Penjelasan mengenai prinsip keamanan yang “konvensional” dan “state-centric” dapat dilihat pada Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Diskusi soal “human security” dapat dilihat di UNDP. *Human Development Report 1994*. New York: UN Publications, 1994. Lihat juga Roland Paris, “Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?” *International Security* 26, 2 (2001): 87-102.

yang selama ini disebut-sebut sebagai “kepentingan nasional”. Buku Scott Burchill ini menawarkan sebuah diskusi tentang bagaimana perspektif-perspektif dalam HI. Konsep ini, sebagaimana diulas Burchill (p.2) penting dalam kajian HI, tetapi ternyata secara konseptual tidak banyak didiskusikan. Beberapa karya di tahun 1950an, seperti Charles A. Beard (1933) atau Martin Wight (1991) telah memberikan beberapa petunjuk tentang konsep “kepentingan nasional”, tetapi tentu saja terbatas hanya pada perkembangan studi HI di masa tersebut (p. 4-5). Dengan demikian, diskusi tentang “kepentingan nasional” dengan menggunakan teori yang lebih kontemporer menjadi sangat diperlukan.

Pada kenyataannya, ada banyak cara pandang tentang “kepentingan nasional” yang saling berkontestasi satu sama lain dalam teorisasi HI. Dalam buku ini, Burchill melakukan analisis tentang konsep “kepentingan nasional” dalam lima perspektif: realisme, marxisme, liberalisme, konstruktivisme, dan *English school*. Kelima perspektif ini memberikan cara pandang yang sangat berbeda, dan punya implikasi praktis yang juga berbeda, dalam memahami “kepentingan nasional”.

Realisme adalah perspektif yang mula-mula mencoba untuk melakukan konseptualisasi utuh mengenai “kepentingan nasional”. Sesuai dengan namanya, “*realism*” bertujuan untuk menjelaskan HI “apa adanya” (*as it is*) dengan pandangan dunia Hobbesian yang “anarkis”, *self-governed*, selalu dihantui oleh kecurigaan, rasa was-was diserang, dan oleh karenanya negara bersifat anarkis dalam politik internasional.² Pandangan ini melihat bahwa “kepentingan nasional” harus dilihat dari kepentingan negara—karena sejak 1648, “negara” adalah supremasi politik tertinggi di masyarakat dan “anarkisme” dalam politik internasional hanya bisa ditanggulangi melalui negara (p. 31-32). Oleh karena negara adalah satu-satunya aktor, keputusan luar negeri hanya mengakui “negara” sebagai satu-

satunya entitas. Oleh sebab itu, “kepentingan nasional” tak lain adalah “kepentingan negara” yang dilandaskan oleh kekuasaan yang mereka miliki (p. 35). Pandangan semacam ini, sebagaimana dikutip oleh Burchill, direpresentasikan dengan sangat baik oleh Hans J. Morgenthau.³ Menurutinya, perilaku negara dalam Hubungan Internasional adalah untuk menjaga agar elemen-elemen “kekuatan” yang dimiliki negara tetap dapat menjamin kedaulatannya di antara negara lain dan, sebagai konsekuensinya, menjaga konstelasi kekuatan politik di tingkat internasional tetap seimbang (p. 39).

Pandangan ini tentu saja sangat populer dan sangat disukai oleh lingkaran militer. Bagi militer—atau intelektual yang dekat dengan mereka—keamanan nasional dihitung dari kapasitas persenjataan, personil, dan aspek *deterrence* (rasa jera). Politik luar negeri harus bisa membangkitkan ‘ketakutan’ dari negara lain sehingga mereka tidak berani melakukan serangan atau membangkitkan ancaman terhadap negara lain. Dalam perspektif ini, struktur internasional yang “anarkis” menjadi kata kunci untuk menjelaskan peran penting negara. Kenneth Waltz, pemikir neo-realis yang mencoba untuk merevisi pendekatan *political realism* klasik beranggapan bahwa perilaku negara tersebut didorong oleh struktur politik internasional yang anarkis, yang memaksa negara untuk berperilaku guna memertahankan kedaulatannya (p. 46). Kita bisa melihat cara pandang yang sangat khas ini pada politik luar negeri Amerika Serikat era George Walker Bush. Politik luar negeri Bush dalam “*global war on terrorism*” memunculkan sebuah konsep penting tentang “*pre-emptive action*” yang merespons terorisme melalui eliminasi ancaman. Melalui konsep ini, ancaman “teroris” harus dienyahkan dengan mengeliminasi sumber ancaman tersebut sebelum mereka mengancam kedaulatan negara. Konsep ini jelas merepresentasikan gagasan tentang “kepentingan nasional” yang *state-centric* yang dipahami oleh kaum realis, yang pada

² Penjelasan soal perspektif ini lihat Charles R. Beitz, *Political Theory and International Relations*, New Jersey: Princeton University Press, 1968.

³ Hans J. Morgenthau, op. cit.

perkembangannya melegitimasi aksi-aksi *state terrorism* yang dilakukan oleh negara.⁴

Namun, kita bisa melontarkan pertanyaan: bagaimana kita menempatkan “keamanan” di tengah arus lalu lintas manusia dan barang yang semakin bebas dan aktor-aktor yang mulai bermunculan? Perspektif yang berakar pada kerangka **liberal-institusionalisme** dan **Marxisme** menyajikan cara pandang yang berbeda dari realisme untuk menjawab hal ini. Menurut pandangan liberalisme, “kepentingan nasional” bukan terletak pada keamanan negara, melainkan pada stabilitas ekonomi dan pasar yang juga harus dijadikan acuan. Lebih spesifik lagi, kepentingan nasional yang dicapai adalah berjalannya mekanisme pasar sehingga individu di masyarakat dapat melakukan aktivitas ekonomi dengan tenang. Perspektif ini percaya bahwa individu harus bebas dari represi negara, lepas dari takhayul dan berpikir secara rasional, serta punya kemampuan untuk berpartisipasi dalam ekonomi (p. 104). Konsekuensinya, kerja sama harus difasilitasi agar tercipta iklim usaha yang nyaman—atau dengan kata lain mendorong terciptanya “masyarakat yang kapitalis” (p. 105).

Dengan menekankan pada pasar dan kebebasan individual, liberalisme, dan varian-variannya (liberal-internasional, institusionalis, atau kosmopolitan) percaya bahwa “kepentingan nasional” bukan hanya dilekatkan pada “negara”, melainkan juga pada “pasar”. Mendasarkan pemikiran politiknya pada konsep Isaiiah Berlin tentang “negara sebagai penjamin kebebasan”, maka liberalisme percaya bahwa fungsi represi negara harus diperkecil, digantikan oleh peran edukatif negara untuk menjaga aktor-aktor masyarakat yang rasional dapat bermain dengan baik. Maka dari itu, negara bertugas menyediakan infrastruktur yang memungkinkan kebebasan terpelihara. Kedaulatan negara adalah kedaulatan pasar.

⁴ Diskusi yang lebih komprehensif tentang “*global war on terrorism*” dan implikasinya bagi keamanan internasional, terutama terkait dengan “*imperium*” dan ekspansi kekuasaan Amerika Serikat dapat dilihat di kajian kolektif Vedi R. Hadiz (eds). *Empire and Neoliberalism in Asia*. London: Routledge, 2006.

Namun, karena “pasar” pada dasarnya beroperasi dengan logika internasionalis yang tidak terbatas oleh “negara-bangsa”, karena sifat interaksi individual yang tidak terbatas oleh sekat “bangsa”, tujuannya akhirnya adalah tujuan yang sangat internasionalis. Oleh sebab itu, liberalisme sangat menganjurkan adanya globalisasi untuk menciptakan tatanan peradaban manusia yang lebih damai (p.107).

Namun, di sisi lain, Marxisme juga melakukan kritik atas cara pandang realis dan liberal tersebut. Menurut para pemikir Marxis, realisme terlalu berlebihan dalam memandang peran “negara” sebagai satu-satunya aktor yang berhak mendefinisikan kepentingan nasional. Padahal, adanya “negara” juga merupakan kulminasi dari pertarungan kelas dan kepentingan sosial yang saling berkontestasi dalam struktur masyarakat tertentu. Baik Marxisme dan varian-varian “teori kritis” mencoba untuk memertanyakan dasar dari pengambilan keputusan luar negeri: siapa yang membuat dan kepentingan siapa yang mereka wakili? Dengan kata lain, kepentingan siapa yang didefinisikan oleh “kepentingan nasional”? Hal ini mengimplikasikan adanya pandangan yang melihat “kepentingan nasional” dalam cara pandang ekonomi-politik, yakni sebagai perwujudan dari pertarungan kelas-kelas dominan di Indonesia dan punya dimensi kepentingan ekonomi-politik di belakangnya.

Apa yang disebut sebagai “kepentingan nasional”, dalam perspektif ini, harus dilihat dari posisi negara dalam proses akumulasi kapital yang berlangsung di dalam negeri. Negara bukanlah entitas yang netral atau entitas yang punya “kekuatan” sebagaimana dipercayai kaum realis. Negara pada dasarnya diisi oleh kelompok-kelompok dominan yang punya kepentingan ekonomi politik tertentu. Sebagaimana dikritik oleh Marx dan Engels dalam *The Communist Manifesto*, “negara” pada dasarnya adalah “komite eksekutif kaum Borjuis”, dan kerangka konseptual tentang negara akan sangat terkait dengan kelas sosial dominan

yang menguasai negara.⁵ Oleh sebab itu, apa yang lahir dari negara juga merupakan produk politik. Debat-debat tentang “negara” dalam perspektif Marxisme di kemudian hari mengembangkan pemahaman baru, bahwa dalam kaitannya dengan kelas sosial dominan, negara bisa saja punya “otonomi” yang bersifat relatif, karena adanya struktur birokratis yang punya kepentingan sendiri dalam proses akumulasi kapital. Namun, otonomi tersebut pasti punya relasi dengan kekuatan sosial dominan yang ada. Di sini, negara punya posisi penting untuk mendamaikan konflik yang terjadi di antara kelas-kelas dominan yang saling berkontestasi di dalam negeri.⁶

Cara pandang ketiga ini pernah dikemukakan oleh Vedi R Hadiz. Ada tiga hal penting dalam cara pandang “ekonomi-politik” ini. *Pertama*, tidak ada orang yang bisa memonopoli definisi tentang “kepentingan nasional” secara kaku dan final, karena ia harus menghadapi fakta bahwa ada interpretasi berbeda tentang kepentingan nasional tersebut. Hal ini berarti definisi tentang “kepentingan nasional” selalu berada dalam ruang perlombaan yang dinamis. *Kedua*, pengambilan kebijakan publik akan cenderung mewakili kepentingan kelompok dominan, baik di level politik, teknokratik, maupun struktur kelembagaan lain, sebab ada *vested interest* yang ditanamkan dalam pengambilan kebijakan tersebut. *Ketiga*, definisi tentang “kepentingan nasional” mesti dipertarungkan melalui perdebatan-perdebatan dan mekanisme politik yang demokratis, bukan model pengambilan “teknokratis” apalagi didefinisikan sendiri oleh presiden atau partai berkuasa.⁷

⁵ Karl Marx dan Friedrich Engels, *The Communist Manifesto*. Retrieved from Marxist Archives Online, <http://www.marxists.org/>

⁶ Debat tentang kerangka konseptual mengenai “negara marxis” ini dapat dilihat di Eric Hiarije, “Teori Negara Marxis” *Jurnal Sosial Politik* 7(2), 2003: 261-282. Lihat juga Hamza Alavi, “The State in Post-Colonial Societies: Pakistan and Bangladesh” *New Left Review* I (74): July-Agustus 1972; Nicos Poulantzas, *Political Power and Social Classes*, London: Verso/New Left Books.

⁷ Lihat Vedi R. Hadiz, “Ekonomi-Politik Kepentingan Nasional”, *Prisma*, Mei-Juni 1997.

Tiga cara pandang di atas—realisme, liberalisme, dan marxisme—memiliki cara pandang yang sangat berbeda mengenai “kepentingan nasional”. Di samping mereka, ada dua perspektif lain yang juga punya cara pandang sendiri tentang “kepentingan nasional”, yaitu **konstruktivisme** dan **English School**. Konstruktivisme, yang mengemuka di awal 2000an, percaya bahwa masyarakat lebih banyak dipengaruhi oleh “ide bersama” daripada kekuatan-kekuatan material. Perspektif ini, terutama diwakili oleh Alexander Wendt, percaya bahwa “negara” adalah unit analisis utama dalam HI, tetapi sifat negara bisa saja berubah/bertransformasi karena perubahan-perubahan yang terjadi dalam struktur internasional, baik terkait dengan individu, ekonomi, politik, dsb. (p. 189). Dengan demikian, “kepentingan nasional” dari suatu negara juga tidak bersifat *fixed*, melainkan dikonstruksi secara sosial sesuai dengan kondisi yang terjadi di masyarakat internasional. Dengan demikian, “kepentingan nasional” terbentuk secara sosial dari hubungan antara “agensi”—“negara” sebagai unit politik—dan “struktur”—pergaulan “negara” dalam politik internasional. “Kepentingan nasional” senantiasa terbentuk, bertransformasi, dan menyesuaikan diri dengan struktur politik internasional yang ada. Hal ini dimungkinkan karena struktur pada dasarnya dibentuk bukan hanya oleh “pertarungan material”, melainkan “pembentukan gagasan bersama” (*shared ideas*) (p. 189-190). Proses pembentukan itulah yang membuat “konstruktivis” percaya bahwa walaupun “kepentingan nasional” didasarkan pada kepentingan negara, ia bukanlah sesuatu yang *given* dan tetap, melainkan senantiasa berubah.

Sementara itu, *English School* percaya akan adanya “masyarakat internasional” yang menjadi salah satu konsekuensi adanya “negara”. Tak jauh berbeda dengan konstruktivisme, mereka percaya bahwa negara adalah unit penting dalam HI, tetapi mereka tidak melihat negara hanya dibangun oleh “gagasan bersama” yang bersifat ideal. Menurut *English School*,

sebagaimana diwakili oleh Martin Wight dan Hedley Bull, sikap dan aktivitas negara dalam politik internasional membentuk adanya *order*, tatanan yang memungkinkan hubungan antar-negara tidak melulu diwarnai oleh konflik, melainkan hubungan koeksistensial yang stabil (p.157-8). Tatanan “masyarakat internasional” itulah yang mendeterminasi kepentingan nasional masing-masing negara perspektif *English School* percaya bahwa “kepentingan nasional” didefinisikan oleh negara bukan karena posisinya yang independen dan terisolasi, melainkan dibangun atas dasar saling mengakui adanya negara lain dan kepedulian terhadap dampak atas tindakannya bagi entitas lain tersebut (p.164). Konsekuensinya, “kepentingan nasional” didefinisikan atas eksistensi dari entitas lain. Upaya saling mengakui itulah yang membuat “kepentingan nasional”, dalam perspektif ini, memungkinkan adanya struktur masyarakat yang lebih *ajeg* dan stabil.

Kelima perspektif ini memberikan cara pandang yang masing-masing berbeda mengenai “kepentingan nasional” dalam teori HI. Artinya, istilah “kepentingan nasional” tidak melulu ditafsirkan hanya sebagai “kedaulatan negara” dan penggunaan aparatus militer. Kepentingan nasional juga bisa ditafsirkan sebagai “identitas” (menurut konstruktivis), “pelembagaan pasar” (liberalisme) atau “pembentukan masyarakat internasional (*English School*)”. Dengan keragaman cara pandang ini, konsep “kepentingan nasional”, baik secara teoretis maupun praktis, selalu berada pada ruang pertarungan, kontingen, dan tidak pernah final. Pengejawantahan “kepentingan nasional” di ruang politik negara akan sangat bergantung pada epistemologi seperti apa yang digunakan oleh pengambil kebijakan publik dan apa konsekuensi-konsekuensi politis dari epistemologi tersebut. Pada titik itu, buku Scott Burchill ini memberikan wawasan yang cukup cemerlang dan komprehensif tentang “kepentingan nasional”.

Kendati demikian, ada dua hal yang perlu dikritik dari pemaparan Burchill dalam bukunya tersebut. *Pertama*, walaupun Burchill menawarkan pembacaan mengenai

perspektif-perspektif yang berbeda mengenai “kepentingan nasional”, ia membiarkan kontestasi tersebut berada di “ruang kosong” tanpa membangun perspektif baru yang lebih memadai untuk menjelaskan “kepentingan nasional”. Hal ini mungkin bisa dipahami mengingat kajian Burchill dimaksudkan untuk melakukan kajian teoretik dari beberapa sudut pandang yang saling berkontestasi. Namun, para pembaca yang tidak akrab dengan teorisasi HI akan kebingungan untuk memilih perspektif apa yang cocok untuk menjelaskan fenomena-fenomena kontemporer. Sehingga, alih-alih menjawab pertanyaan yang selama ini muncul dalam diskusi tentang “kepentingan nasional”, ia justru bisa membuat pembaca awam tersebut kebingungan karena banyaknya pilihan yang ia berikan dalam bukunya tersebut.

Kedua, Burchill juga tidak memberikan uraian yang memadai mengenai perspektif-perspektif lain di luar kelima perspektif tersebut tentang “kepentingan nasional”. Ada beberapa perspektif lain, seperti pos-kolonialisme, feminisme, atau pos-strukturalisme yang sebenarnya juga memberikan cara pandang yang khas tentang “kepentingan nasional”. Perspektif-perspektif ini juga perlu dilihat agar kajian teoretik yang dilakukan bisa menjadi lebih kaya, serta bisa menjawab isu-isu kontemporer yang selama ini muncul terkait dengan “kepentingan nasional”. Di samping itu, Burchill juga kurang memberikan relevansi kerangka konseptual tersebut dengan isu-isu kontemporer yang ada, seperti politik luar negeri atau diplomasi yang punya kaitan erat dengan “kepentingan nasional”. Pemaparan tentang isu-isu kontemporer akan memperjelas para pembaca tentang bagaimana epistemologi yang dijabarkan oleh Burchill digunakan untuk menjelaskan fenomena HI kontemporer.

Namun, terlepas dari beberapa keterbatasan itu, Burchill dengan sangat baik telah menawarkan cara pandang mengenai “kepentingan nasional”, sehingga pembicaraan soal “kepentingan nasional” bukan sekadar menjadi pembenaran aksi kekerasan negara, melainkan juga bisa

membuka peluang riset yang lebih emansipatoris. Buku ini menawarkan cara berpikir yang sangat berharga di tengah *discontent* dalam dunia HI kontemporer, dan oleh karenanya sangat direkomendasikan oleh para penelaah HI—mahasiswa, peneliti, dosen, aktivis, dll—yang ingin memahami HI secara kritis.

***Ahmad Rizky Mardhatillah Umar** adalah staf peneliti di ASEAN Studies Center, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada. Pada 2013, ia menyelesaikan studi S1-nya di Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, UGM. Beberapa minat risetnya adalah Islam dalam Studi HI, pembangunan politik dan regionalisme di Asia Tenggara, dan isu-isu dalam pembangunan internasional. Bagi yang ingin menghubungi bisa melalui email ahmad.rizky.m@mail.ugm.ac.id.