

# KETAHANAN NASIONAL DAN GLOBALISASI: SEBUAH AGENDA RISET

Nanang Pamuji Mugasejati\* dan Armaidly Armawi\*\*

*Dalam beberapa tahun ini, kita sering mendengar istilah globalisasi. Pada umumnya globalisasi digunakan untuk menunjukkan adanya perubahan-perubahan ekonomi dunia yang berlangsung amat drastis, terutama perubahan dalam teknologi transportasi dan komunikasi, aliran finansial dan perdagangan yang semakin terinternasionalisasi serta transisi arena persaingan ekonomi dari pasar nasional ke pasar global. Konsep globalisasi dikaitkan dengan dua pengertian sekaligus, yaitu sebagai ancaman terhadap eksistensi masyarakat atau suatu negara bangsa dan sebagai peluang, karena globalisasi dianggap memberikan kesempatan bagi banyak negara untuk mencapai masyarakat dunia yang sederajat melalui peningkatan daya saing, efisiensi, standardisasi, demokratisasi, penghormatan terhadap HAM dan lain-lain.*

Karena globalisasi berhubungan dengan ancaman dan sekaligus peluang, maka dalam menghadapi fenomena ini, selalu muncul sejumlah pertanyaan-pertanyaan: apakah globalisasi akan membahayakan suatu negara? Bagaimana mencegah dampak negatif globalisasi terhadap negara atau masyarakat domestik? Bagaimana mengubah ancaman-ancaman tersebut agar bisa menjadi peluang yang konstruktif?

Dalam konteks demikian ini-

lah, mengkaji hubungan antara globalisasi dan ketahanan nasional menjadi isu yang strategis saat ini. Tulisan ini akan melihat hubungan antara globalisasi dan ketahanan nasional. Bagian pertama akan berbicara mengenai konsep globalisasi yang mencakup pengertian, sejarah, jenis-jenis globalisasi, faktor yang menyebabkan munculnya globalisasi, serta fenomena empirik yang dapat dilihat sebagai indikator adanya globalisasi. Pada bagian kedua akan dilihat bagaima-

---

\* Drs. Nanang Pamuji Mugasedjati, Staf Pengajar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada

\*\*Drs. Armaidly Armawi, M.Si, Pengelola S2 Ketahanan Nasional Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.

na "rute" globalisasi dalam mempengaruhi kebijakan yang bisa diambil oleh negara dalam suatu isu atau ranah isu tertentu, serta bagaimana globalisasi memberikan pilihan dan *constraint* terhadap kebijakan negara. Bagian ketiga akan berbicara tentang hubungan antara globalisasi dan ketahanan nasional, terutama bagaimana membangun suatu model strategi penyelesaian dari suatu negara menghadapi globalisasi.

### Mendefinisikan Globalisasi

Meskipun banyak sekali definisi globalisasi, tetapi konsep ini lebih tepat untuk diartikan sebagai "pertumbuhan aktivitas ekonomi yang melewati batas-batas politik negara atau wilayah" (*growth of economic activity spanning politically defined national or regional boundaries*) dan dianggap memiliki dampak politik.<sup>1</sup> Secara umum terdapat dua faktor yang menyebabkan terjadinya globalisasi. Pertama, kemajuan teknologi dan perubahan sosial serta perubahan kebudayaan membuat jarak antar-negara semakin dekat. Kemajuan teknologi telah memfasilitasi transportasi antara tempat dunia menjadi semakin dekat, membuat transaksi ekonomi bisa melewati batas-batas negara, menciptakan kesamaan dalam cita rasa, memperlancar arus komu-

nikasi dan lain-lain. Dengan kemajuan teknologi tersebut, maka hambatan jarak bagi semua aktivitas yang berskala global dapat dikurangi sampai batas yang amat minimal dan kemudian berpeluang menciptakan saling ketergantungan antara satu aktor dengan aktor lain di arena global.

Kedua, terjadinya konvergensi dalam kebijakan ekonomi, politik dan kebudayaan antarnegara.<sup>2</sup> Dari sisi kebijakan ekonomi, sesungguhnya kecenderungan konvergensi tersebut semacam ini sudah bisa dilihat sejak dua dasawarsa terakhir, yang dikenal sebagai fenomena "kejayaan aliran ekonomi neoklasik" (*the triumph of neoclassical economics*).<sup>3</sup> Tahun 1970-an adalah dekade pertarungan antara ideologi merkantilis-nasionalis yang banyak dianut di negara dunia ketiga dengan negara-negara maju. Puncaknya adalah perang minyak melalui OPEC, konfrontasi Utara-Selatan, dan munculnya gagasan Tata Ekonomi Dunia Baru (NIEO) yang memprotes liberalisasi ekonomi dunia yang hanya menguntungkan negara maju.

Akan tetapi sejak tahun 1980-an, rupanya pendulum mulai bergeser. Kebijakan ekonomi dunia mulai mengarah ke arah liberalisasi. Bahkan, negara-negara yang dikenal sangat anti Ba-

rat, seperti India, Nigeria atau Brasil pun pada dasawarsa tersebut mengikuti jejak liberalisasi. Contoh yang paling ekstrim adalah Meksiko yang sejak lama sangat sensitif terhadap kapitalisme dan hegemoni AS, bergabung ke dalam GATT tahun 1986 dan kemudian melangkah lebih jauh lagi ketika masuk ke dalam NAFTA pada awal tahun 1990-an.

Sementara itu, upaya untuk membentuk organisasi perdagangan dunia yang kandas sejak tahun 1950-an, karena ketidakmauan Kongres AS meratifikasi *The Havana Charter* sebagai dasar pembentukan ITO (*International Trade Organization*), justru pada tahun 1994 mencapai sukses. GATT diubah menjadi WTO, sehingga status negara yang ikut di dalamnya berubah dari *contracting parties of GATT* menjadi *member states of WTO*. Implikasinya, sebagian kedaulatan negara dalam kebijakan perdagangan diserahkan kepada WTO dan ekonomi setiap negara diliberalisasikan.

Gerakan liberalisasi ini pada tahun 1980-an diperkuat dengan munculnya *Reaganomics* di Amerika Serikat gagasan, privatisasi ekonomi oleh Perdana Menteri Inggris, Margaret Thatcher di Inggris, serta mudarnya sistem pasar sosial yang bertumpu pada negara kese-

jahteraan di Jerman sejak era Kanselir Helmut Kohl. Bahkan di Jepang yang terkenal nasionalistik, sejak dasawarsa tersebut mulai diperkenalkan kata *kokusaika* (internasionalisasi), yang ujungnya tak lain adalah liberalisasi ekonomi. Ketika negara-negara sosialis di Asia, Rusia, dan Eropa Timur mulai mentransformasikan diri menerima sistem pasar, maka lengkaplah proses liberalisasi itu.

Liberalisasi juga menjadi ideologi baru di negara berkembang. Gagasan industrialisasi substitusi impor Prebischian yang gagal dijalankan di Amerika Latin, mulai diubah menjadi industrialisasi promosi ekspor di Asia Pasifik. Berbagai program proses penyesuaian struktural dijalankan dengan prinsip *get the prices right*. Pada umumnya liberalisasi ini dijalankan dalam beberapa bentuk, yaitu pengurangan intervensi negara dalam bidang ekonomi (subsidi, kebijakan industri, proteksi perdagangan dan sebagainya), pengurangan hambatan perdagangan dan investasi, pembebasan lalu lintas modal, membiarkan kurs mata uang yang ditentukan kekuatan pasar, serta transformasi dari negara kesejahteraan menjadi negara kapitalis-liberal. Pada tingkat dunia, liberalisasi ini diperkuat oleh adanya *international governance* melalui WTO,

Bank Dunia, dan IMF.

Konvergensi nilai juga bisa dilihat dari "diterimanya" suatu konsensus nilai tentang demokrasi atau HAM. Sejak tahun 1980-an dapat dikatakan bahwa gagasan tentang demokrasi dan HAM telah menjadi nilai-nilai yang dianut oleh sebagian masyarakat internasional. Dengan demikian, tidak ada suatu negara pun di dunia ini yang bisa membebaskan diri dari kemungkinan "terjangkiti" nilai-nilai baru ini. Dengan kemajuan di bidang teknologi informasi, maka globalisasi nilai dan budaya menjadi tak terelakkan.

Fenomena globalisasi dapat digolongkan menjadi 2 jenis, yaitu globalisasi ekonomi (perdagangan, finansial, produksi) dan globalisasi nilai (atau globalisasi informasi). Globalisasi perdagangan disebabkan oleh peningkatan luar biasa dalam aktivitas perdagangan global yang kemudian menimbulkan saling ketergantungan dari bagian-bagian ekonomi global. Secara ekonomi, perkembangan ini disebabkan oleh adanya kecenderungan spesialisasi, kuatnya kompetisi antarperusahaan atau antar negara, serta kemajuan dalam transportasi dan komunikasi akhir-akhir ini. Bagi suatu negara, akibat dari gejala ini adalah ketergantungan yang semakin besar dari ekonomi negara terse-

but terhadap aktivitas perdagangan.<sup>4</sup>

Globalisasi finansial muncul ketika uang yang dimiliki pasar lebih banyak daripada uang yang dimiliki oleh pemerintah diseluruh dunia.<sup>5</sup> Ini terutama dipicu oleh jatuhnya sistem finansial Bretton Woods yang didasarkan pada semangat intervensionisme dan pengikatan kurs mata uang terhadap emas pada tahun 1971 serta munculnya petrodolar yang didaurulang di bank-bank Eropa, Jepang dan Amerika.<sup>6</sup> Fenomena yang terjadi akibat globalisasi finansial ini adalah tingginya mobilitas kapital jangka pendek dan spekulasi perdagangan uang.

Globalisasi produksi lahir karena aktifitas perusahaan-perusahaan multinasional (MNC) yang melewati batas negara. Globalisasi ini dipicu oleh persaingan ekonomi yang semakin tajam yang membuat setiap perusahaan berkepentingan untuk memperoleh akses terhadap barang mentah atau buruh yang murah di dunia ketiga sebagai sumber daya saing. Sementara itu aktivitas produksi di negara maju, kebanyakan didorong oleh strategi menghindari hambatan perdagangan dan kedekatan pasar.

Sementara itu globalisasi nilai dan informasi muncul karena teknologi yang memungkinkan

setiap orang bisa memperoleh informasi secara cepat dan murah. Dalam konteks ini, yang perlu diperhatikan adalah bahwa globalisasi informasi akan memiliki implikasi luas bukan semata-mata karena perubahan teknologi komunikasi, tetapi karena globalisasi informasi ini juga membawa akibat globalisasi nilai-nilai atau budaya. Pandangan mengenai demokratisasi, HAM, lingkungan yang pada awalnya lahir di suatu negara, kemudian bisa menyebar dengan cepat ke seluruh dunia karena kemajuan teknologi informasi. Kondisi semacam inilah yang mengakibatkan implikasi globalisasi informasi ini cukup luas dan mendasar. Tabel 1 menggambarkan beberapa jenis globalisasi tersebut.

Dari paparan di atas jelas bahwa globalisasi sesungguhnya merupakan fenomena mikro-ekonomi yang disebabkan oleh perubahan pasar dan teknologi. Tetapi, seringkali globalisasi ini, baik secara aktual maupun asumsi, memiliki dampak terhadap suatu negara. Dengan demikian, globalisasi menjadi isu kebijakan atau isu politik yang berkaitan dengan suatu negara. Dalam konteks demikian, maka persoalan yang seringkali muncul adalah di kalangan para pengambil kebijakan adalah, misalnya, bagaimana respon ke-

bijakan menghadapi globalisasi; apa dampak politik globalisasi; apakah globalisasi menghasilkan konflik nilai, konflik budaya, dan konflik politik.

Untuk mengetahui implikasi politik dari globalisasi tersebut, secara teoretis harus dilihat bagaimana "rute" globalisasi bisa mempengaruhi suatu negara atau masyarakat domestik. Pada bagian kedua ini, akan dilihat eksplanasi teoretik mengenai *linkage* antara globalisasi dan negara.

### **Dari Global ke Domestik: Mencari Rute**

Bagian ini akan berupaya untuk secara teoretis mencari "rute" bagaimana perubahan-perubahan di tingkat global bisa mempengaruhi tingkah laku negara. Dalam konteks ini, terdapat beberapa model rute yang bisa dikembangkan.

(i) Rute I : perubahan global akan menyebabkan munculnya *institusi internasional*. Institusi tersebut kemudian memiliki peluang untuk mempengaruhi negara atau kemudian mempengaruhi masyarakat. Dalam rute I ini akan dilihat peranan institusi internasional dan "posisi" negara dalam masyarakat internasional.

(ii) Rute II: Perubahan global akan menyebabkan munculnya

Tabel 1. Jenis, Penyebab dan Fenomena Globalisasi

| Jenis Globalisasi               | Penyebab   | Fenomena   |
|---------------------------------|--|--|
| Globalisasi Ekonomi Perdagangan | Deregulasi ekonomi<br>Inovasi teknologi<br>Kemajuan transportasi dan komunikasi  | Peningkatan aktifitas perdagangan global,<br>Menurunnya tingkat proteksi perdagangan,<br>Pergeseran dari perdagangan antar industri menjadi perdagangan intra industri,  |
| Globalisasi Ekonomi Finansial   | Deregulasi kapital<br>Inovasi teknologi<br>Kemajuan transportasi dan komunikasi<br>Defisit anggaran AS<br>Munculnya pasar Eurodollar<br>Daur-ulang petrodollar<br>Runtuhnya sistem Bretton Woods | Volume perdagangan valas 81 kali lebih besar dari perdagangan barang / jasa dan dua kali besarnya cadangan devisa negara maju<br>Hanya 20 persen perdagangan valas yang berhubungan dengan perdagangan barang/ jasa atau produksi, sedangkan 80 persen merupakan spekulasi<br>Mobilitas short-term capital yang semakin tinggi |
| Globalisasi Ekonomi Produksi    | Kompetisi yang semakin tinggi<br>Mengurangi resiko<br>Skala ekonomis<br>Mengatasi proteksionisme cross-border<br>Strategi mempertahankan daya saing  | Meningkatnya aktifitas FDI<br>Network produksi global  |
| Globalisasi Nilai dan Informasi | Kemajuan teknologi komunikasi<br>Konvergensi nilai atau ide  | Kemudahan mendapat akses informasi (internet)  |

Sumber: diolah dari Ikkenbery, 1999: 137.

*institusi transnasional*. Institusi tersebut akan mempengaruhi masyarakat atau negara. Dalam rute II ini akan dilihat bagaimana komunitas transnasional, seperti misalnya komunitas epistemik, bisa mempengaruhi masyarakat domestik.

Konsep institusi dalam ilmu sosial digunakan secara longgar, mulai dari struktur organisasi yang formal sampai dengan pengelompokan yang sangat longgar seperti kelas dan pasar. Ada beberapa ciri yang menandai ins-

titusi. Pertama, memiliki ciri struktural (*structural feature*), baik yang bersifat formal (*legislation, legal framework, bureaucracy*) atau informal (*a network of interacting organizations or a set of shared norms*). Dengan demikian, institusi "*trancends individual to involve groups of individuals in some sort of patterned interactions that are predictable based upon specified relationship among actors*". Kedua, memiliki ciri *existence of some stability over time*. Ketiga, institusi harus mampu

memengaruhi tingkah laku anggotanya. Fungsi institusi adalah memberikan *constraint* dari tingkah laku anggotanya. Keempat, harus terdapat *shared values and meaning* di antara anggota-anggotanya.<sup>7</sup>

Beberapa teoretisi menekankan pentingnya *rules dan routines* sebagai ciri utama dari institusi. March dan Olsen misalnya menyatakan bahwa institusi politik adalah: *collections of interrelated rules and routines that define appropriate actions in terms of relations between roles and situation. The process involves determining what situation is, what role is being fulfilled, and what obligations of that role in that situation*".<sup>8</sup> Dalam pengertian semacam ini, *shared norms* dalam institusi menjadi sangat penting untuk menentukan apakah suatu tindakan yang dilakukan oleh individu sesuai dengan institusi atau tidak (*logic of appropriateness*) dan menjadi mekanisme filter untuk memberikan *constraint* terhadap tingkah laku individu.

Dalam konteks ini, dibedakan antara "institusi internasional" yaitu institusi yang anggotanya adalah negara (*society of the states*) serta "institusi transnasional" atau yang sering disebut sebagai *global civil society* yang anggotanya terdiri dari bermacam-macam aktor nonnegara.<sup>9</sup>

## Eksistensi dan Efektifitas Institusi Internasional

Salah satu rute bagaimana globalisasi dalam satu isu atau ranah isu tertentu bisa mempengaruhi suatu negara adalah ada atau tidaknya institusi internasional dalam isu atau ranah isu tersebut.<sup>10</sup> Pembentukan institusi tersebut, misalnya WTO untuk masalah perdagangan, GATS (*General Agreement on Trade in Services*) untuk masalah jasa finansial internasional, usulan MAI (*Multilateral Agreement Initiative*) untuk mengatur masalah produksi dan investasi internasional, bisa mempengaruhi tingkah laku negara dalam satu isu tertentu.

Dalam konteks ini, dapat dibedakan tiga bentuk cara pembentukan institusi internasional. Pertama, institusi internasional yang diciptakan secara spontan (*spontaneous order*). Kerjasama yang bersifat spontan tidak melibatkan suatu upaya koordinasi kebijakan yang secara sadar dilakukan oleh negara-negara yang terlibat di dalamnya sehingga "*do not require explicit consent on the part of subjects or prospective subjects, and are highly resistant to efforts at social engineering*"<sup>11</sup> Proses penyelesaian juga dilakukan secara spontan.

Kedua, institusi internasional yang dinegosiasikan (*negotiated order*). Kerjasama demikian

ditandai oleh "conscious efforts to agree on their major provision, explicit consent on the part of individual participants and formal expression of the result". Dalam bentuk ini, sebenarnya terdapat dua bentuk kerjasama yang dinegosiasikan, yaitu "constitutional contracts" and "legislative bargains". Yang pertama terjadi apabila semua negara yang terikat oleh kerjasama tersebut ikut berunding dalam menentukan berbagai macam hal yang berhubungan dengan institusi internasional yang dibangun bersama itu. Sedangkan bentuk kedua terjadi apabila suatu negara bergabung ke dalam suatu institusi kerjasama internasional yang pada awal pembentukannya, negara tersebut tidak ikut berpartisipasi dalam proses perundingan. Sedangkan yang terakhir adalah institusi internasional yang dipaksakan (*imposed order*). Kerjasama ini terjadi apabila terdapat aktor dominan atau sekelompok aktor dominan.<sup>12</sup>

Institusi internasional akan dapat memiliki pengaruh terhadap negara apabila memiliki efektifitas, yaitu kemampuan untuk mempengaruhi tingkah laku atau kebijakan yang diambil oleh negara (*constitutive aspect*).<sup>13</sup> Tidak semua institusi internasional yang ada, meskipun dilengkapi dengan instrumen formalitas yang tinggi, akan

efektif mempengaruhi negara-negara anggotanya (*dead letter regime*).<sup>14</sup> Untuk itu, maka harus diketahui apakah institusi internasional dalam satu masalah tertentu bisa efektif mempengaruhi kebijakan negara atau tidak.

Secara teoretis terdapat 3 cara bagaimana proses suatu institusi internasional mempengaruhi kebijakan atau tingkah laku suatu negara. Pertama, aturan dalam institusi internasional tersebut dapat masuk sebagai ide yang mempengaruhi cara berpikir dan nilai dari pengambil kebijakan di suatu negara.<sup>15</sup> Bahkan, meskipun institusi internasional tersebut tidak memiliki aturan yang konkret dan juga tidak memiliki instrumen monitoring terhadap kemungkinan adanya *cheating*, akan tetapi apabila norma atau prinsip yang dikembangkan sangat kuat, maka ia berpeluang untuk mempengaruhi aktor yang mengambil kebijakan.

Kedua, aktor domestik di suatu negara tertentu dapat menggunakan aturan internasional untuk memperkuat posisi politiknya atau untuk mencapai kepentingan politiknya.<sup>16</sup> Ini merupakan strategi *issue-linkage*, antara masalah dalam negeri dengan internasional.

Ketiga, terlembagakan dalam hukum domestik. Ini dilakukan

dengan ratifikasi perjanjian-perjanjian internasional. Beberapa perjanjian internasional mensyaratkan ratifikasi menjadi hukum domestik oleh semua negara anggotanya sebelum "resmi" menjadi institusi internasional yang mengikat. Jika ratifikasi ini telah berlangsung lama dan kemudian mengubah beberapa aturan domestik agar sesuai dengan aturan yang berlaku secara internasional, maka norma atau nilai atau aturan main internasional tersebut akan bisa terlembagakan dalam proses pengambilan kebijakan di negara tersebut.<sup>17</sup>

Dari paparan di atas, secara teoretis dapat diprediskikan bahwa kemampuan globalisasi untuk mempengaruhi tingkah laku negara sangat tergantung pada "cara pembentukan institusi" (apakah dipaksakan, dinegosiasikan atau spontan) dan bagaimana "rute" institusi tersebut mempengaruhi suatu negara.

### **Pengaruh Institusi dan Gerakan Transnasional**

Selain institusi internasional, rute dari global ke domestik juga dipengaruhi oleh institusi atau gerakan transnasional yang terdiri dari aktor-aktor nonnegara. Salah satu aktor nonnegara yang penting untuk diamati ada-

lah komunitas epistemik, yaitu "*a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy relevant knowledge within the domain or issue area*" (Suatu jaringan profesional yang diakui keahlian dan kompetensinya dalam suatu domain tertentu serta memiliki klaim yang otoritatif terhadap kebijakan yang didasarkan pada pengetahuan yang dimilikinya dalam suatu domain atau wilayah permasalahan tertentu). Komunitas epistemik berupaya mempengaruhi tingkah laku negara dan masyarakat domestik melalui penyebaran gagasan atau ide – dan memanfaatkan globalisasi informasi – agar gagasan tersebut dapat diterima dan menjadi kebijakan suatu negara. Oleh karena basis operasi komunitas ini adalah gagasan (meskipun gagasan tersebut kemudian ditransformasikan menjadi kepentingan), pada dasarnya komunitas ini memiliki beberapa karakteristik, seperti: (a) Mempunyai *a shared set of normative and principled beliefs*, yang memberikan suatu *value-based rationale* bagi tindakan sosial yang dilakukan oleh anggota komunitasnya; (b) Memiliki *shared causal beliefs*, yang diderivasi dari analisis mereka tentang "*practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and*

which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and desired outcomes"; (c) Mereka juga mengembangkan *shared notions of validity* - yaitu kriteria intersubjektif yang didefinisikan secara internal untuk mengukur dan memvalidasi pengetahuan di dalam domain keahlian mereka; (d) berfungsi sebagai *a common policy enterprise* - yaitu serangkaian "*common practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed, presumably out of the conviction welfare will be enhanced as a consequence*".<sup>18</sup>

Munculnya komunitas epistemik ini disebabkan oleh beberapa kondisi, yaitu (1) munculnya "negara administratif modern" yang ditandai oleh adanya "elit pengetahuan", serta (2) kompleksitas, ketidakpastian dan kebutuhan informasi yang semakin diperlukan dalam menghadapi beberapa perkembangan

baru dalam situasi global saat ini, seperti, jumlah masalah internasional yang semakin banyak dan kompleks, jumlah aktor dan pola interaksi internasional yang semakin kompleks di dunia internasional, globalisasi ekonomi dan menguatnya peran negara (birokrasi).

Secara teoretis, peran komunitas epistemik dalam mempengaruhi kebijakan suatu negara atau lembaga internasional adalah melalui tahapan: <sup>19</sup> (a) Tahap inovasi kebijakan. Dalam tahap ini, fungsi komunitas epistemik biasanya (1) memberikan kerangka dalam masalah-masalah yang kontroversial, (2) mendefinisikan kepentingan suatu negara, serta (3) menciptakan standar operasional; (b) Tahap penyebaran gagasan mengenai alternatif kebijakan. Peran komunitas epistemik adalah melakukan penyebaran terhadap gagasan-gagasan baru yang mereka kembangkan se-

Tabel 2. Komunitas Epistemik dalam Teori Hubungan Internasional

| Pendekatan           | Faktor Pendorong Tingkah laku  | Aktor   |
|----------------------|--|---|
| Realis - Neorealis   | Interest, power: perubahan <i>relative gains</i> , perubahan distribusi kapabilitas sistem internasional   | Negara  |
| Liberal - Neoliberal | <i>absolute gains</i> : potensi kerjasama internasional, <i>constraint</i> institusional   | Negara, organisasi dan institusi internasional, MNC |
| Ideas                | ketidakpastian (kepentingan, <i>gain</i> dan <i>action</i> ) yang membutuhkan informasi, gagasan, atau pengetahuan untuk menentukan tingkah laku | Komunitas Epistemik                                 |

cara akademis dan yang memiliki hubungan dengan isu-isu global, misalnya mengenai pentingnya demokrasi, proses demokratisasi, nilai-nilai HAM, nilai-nilai preservasi lingkungan, dan sebagainya. Dalam fase ini, penyebaran gagasan dapat dilakukan melalui berbagai instrumen komunikasi dan informasi. Rute penyebaran gagasan ini dapat ditunjukan kepada masyarakat domestik atau para pengambil kebijakan di suatu negara. Bila ini berhasil dilakukan, ada beberapa kasus di mana peran difusi kebijakan ini kemudian diambil-alih oleh negara tertentu. Bila negara tersebut memiliki "kekuatan struktural" untuk mempengaruhi tingkah laku negara lain, maka gagasan-gagasan tersebut akan sangat mudah menyebar menjadi isu global. Ilustrasi mengenai hal ini bisa dilihat dalam kebijakan HAM, lingkungan dan promosi demokrasi Amerika Serikat yang kemudian di-*linkage*-kan dengan isu-isu lainnya; (c) Tahap seleksi kebijakan. Dalam tahap ini, gagasan yang dikembangkan oleh komunitas epistemik dalam suatu isu tertentu akan "bertemu" dengan berbagai kepentingan politik yang berada dalam institusi pengambilan kebijakan di suatu negara. Hasil dari bargaining serta kompromi dari gagasan dan kepentingan tersebut, akan mel-

hirkkan berbagai opsi kebijakan yang mungkin dilakukan; (d) Tahap pelebagaan gagasan kebijakan. Ada kalanya, komunitas epistemik ini berhasil melembagakan gagasan-gagasannya ke dalam institusi pengambilan kebijakan suatu negara (*policy persistence*).

Institusi atau gerakan transnasional sangat mempengaruhi kebijakan negara dalam menghadapi globalisasi. Dalam beberapa kasus, letak pentingnya gerakan transnasional tersebut bukan saja pada gagasan yang disebarkannya, tetapi juga pada "aksi politik", misalnya ketika mereka mempengaruhi kebijakan negara tertentu yang kuat untuk menekan negara yang lemah dalam isu-isu internasional tertentu.

### **Otonomi dan Kapasitas Negara dalam Sistem Internasional**

Selain faktor-faktor eksternal tersebut, kemampuan globalisasi untuk mempengaruhi tingkah laku negara juga ditentukan sejauh mana negara tersebut memiliki *otonomi* terhadap masyarakat internasional. Studi-studi tentang otonomi negara, terutama dalam setting domestik menghadapi tekanan-tekanan masyarakat, telah banyak dilakukan.<sup>20</sup> Tetapi dalam konteks penelitian ini, yang lebih penting

dilihat adalah otonomi negara terhadap dunia internasional. Peter Gourevitch (1978) melihat bahwa otonomi suatu negara tergantung pada "*distribution of power among states, or the international system; and distribution of economic activity and wealth, or international economy*"<sup>21</sup>

Bebepara pertanyaan bisa diajukan mengenai posisi suatu negara dalam distribusi kekuasaan dan kemakmuran internasional tersebut, yang sekaligus akan menentukan tingkat "kerentanan" negara tersebut menghadapi arus globalisasi.

**a. Apakah secara ekonomi negara tersebut tergantung pada dunia internasional?**

Kita bisa mengukur ketergantungan ini dengan berbagai cara dan berbagai perspektif. Secara ekonomi bisa diukur bagaimana ketergantungan terhadap perdagangan, produksi dan finansial internasional: sumber modal, sumber bahan mentah, teknologi dan pasar. Kita bisa mengajukan hipotesis, semakin suatu negara tergantung pada faktor-faktor internasional dalam mengelola ekonominya, maka akan semakin rentan terhadap tekanan internasional atau globalisasi. Secara politik ekonomi, juga bisa dilihat bagaimana "letak" negara tersebut dalam sistem politik ekonomi glo-

bal: sebagai negara pinggiran, negara pusat, kapitalisme pinggiran, *late industrial state* dan sebagainya.

**b. Bagaimana posisi negara tersebut dalam distribusi kekuasaan (*power*) internasional?**

Kerentanan suatu negara juga dipengaruhi oleh tingkat ketergantungannya terhadap instrumen-instrumen keamanan. Misalnya, apakah suatu negara harus tergantung pada kehadiran militer asing untuk menjaga keamanan nasionalnya; apakah suatu negara tergantung pada pasokan militer dan dana dari luar negeri untuk menjaga keamanan; dan sebagainya.

Selain masalah otonomi tersebut, kerentanan suatu negara dalam menghadapi dampak globalisasi juga dapat dilihat dari *kapasitas* untuk membuat kebijakan yang bisa menghindarkan atau mengurangi dampak negatif (jika ada) dari globalisasi. Dalam pengertian ini, harus dibedakan antara *resource* yang secara potensial bisa diubah menjadi kebijakan dan instrumen kebijakan. Dalam isu perdagangan, negara memiliki *resource* kebijakan yang bermacam-macam, mulai kebijakan tarif sampai serangkaian kebijakan hambatan non-tarif; dalam isu produksi, negara memiliki *resource* untuk melakukan

kebijakan PMA, misalnya dengan aturan tentang *negative list*, aturan divestasi dan sebagainya; sedangkan dalam isu finansial, negara juga memiliki *resource* kebijakan, misalnya dalam bentuk kebijakan kontrol devisa, dan sebagainya. Sedangkan dalam isu-isu global non-ekonomi, seperti demokratisasi, HAM, perburuhan, lingkungan hidup dan sebagainya, *resource* negara juga bisa bermacam-macam, mulai dari restriksi politik sampai dengan "deregulasi" politik.

Perlu dicatat bahwa meskipun suatu negara memiliki *resource* sebagai potensi untuk membuat kebijakan, tidak semua *resource* tersebut bisa diubah menjadi instrumen kebijakan. Ada beberapa negara yang seringkali gagal mengubah *resource* yang dimilikinya menjadi instrumen kebijakan oleh karena beberapa faktor. Kent Calder, misalnya, memperkenalkan konsep negara reaktif (*reactive state*), karena adanya dua ciri utama yaitu: (1) *the state fails to undertake major independent foreign economic policy initiatives when it has the power and national incentives to do so, and* (2) *it responds to outside pressures for change, albeit erratically, unsystematically, and often incompletely.*<sup>22</sup>

Faktor-faktor yang berpengaruh dalam kemampuan negara mengubah *resource* menjadi instrumen kebijakan tersebut

juga bermacam-macam, misalnya bagaimana ide-ide yang masuk dalam institusi pengambilan kebijakan di suatu negara, desain dari institusi pengambil kebijakan, hubungan antara negara dan masyarakat, rejim politik domestik, dan sebagainya.<sup>23</sup> Setiap negara memiliki setting yang unik dalam kemampuannya untuk menciptakan instrumen kebijakan, yang kemudian juga akan mempengaruhi kemampuan negara tersebut dalam mengatasi implikasi globalisasi.

## Globalisasi dan Ketahanan Nasional

Dalam bagian sebelumnya, kita telah bisa mendefinisikan globalisasi dan kemudian mengungkapkan adanya tiga rute besar bagaimana globalisasi bisa mempengaruhi negara dan masyarakat domestik. Dalam bagian ini akan dilihat bagaimana strategi untuk menghadapi globalisasi, terutama dalam konteks memperkuat ketahanan nasional.

Studi mengenai strategi penyesuaian ini dikembangkan pertama kali oleh Ikkenberry (1986) yang membagi tipe-tipe strategi penyesuaian menjadi empat tipe, yaitu ofensif internasional, ofensif domestik, defensif internasional dan defensif domestik.<sup>24</sup> Tabel 3 menggambarkan tipe-tipe tersebut secara lebih spesifik.

Tabel 3. Tipe-tipe Strategi Penyesuaian menurut Ikkenberry (1986)

|                 | <b>Internasional</b>                                  | <b>Domestik</b>              |
|-----------------|---|------------------------------|
| <b>Ofensif</b>  | Menciptakan institusi internasional baru              | Merubah struktur domestik    |
| <b>Defensif</b> | Mempertahankan institusi internasional yang telah ada | Melindungi struktur domestik |

Studi lain menemukan ada empat bentuk strategi penyesuaian ketika negara menghadapi globalisasi. Strategi yang paling awal adalah yang paling eksterm dalam mengambil jarak terhadap globalisasi sedangkan yang terakhir adalah yang paling pro-globalisasi.

Pertama, strategi *otonomi nasional*. Dalam strategi ini negara mengurangi dalam jumlah besar atau bahkan menghentikan sama sekali kontak dengan dunia internasional yang dianggap akan membahayakan kedaulatan dan otonomi dalam pengambilan kebijakannya. Dalam bidang ekonomi, kasus yang ekstrem adalah mengambil jalan isolasi, seperti yang terjadi pada Kuba (meskipun tidak berhasil), agar tidak secara langsung terpengaruh oleh globalisasi. Dalam isu non-ekonomi, seperti HAM dan demokratisasi, beberapa rejim otoriter membuat strategi untuk membatasi warganya terhadap akses informasi atau partisipasi politik guna mencegah intervensi nilai-nilai global.

Kedua, strategi *pengakuan tim-*

*bal-balik (mutual recognition)*. Dalam strategi ini, keputusan politik tetap berada di tangan negara bangsa, akan tetapi proses-proses integrasi ekonomi negara tersebut ke dalam pasar internasional ditentukan oleh kekuatan pasar atau kekuatan non-negara, seperti masyarakat apabila berkaitan dengan masalah nilai. Negara tidak mendorong menuju integrasi dengan masyarakat global, tetapi membiarkannya terjadi. Dalam bidang ekonomi, negara hanya berupaya menciptakan kebijakan yang sesuai dengan keinginan pasar dan bekerjasama dengan negara lain dalam bentuk konsultasi yang tidak mengikat.

Ketiga, strategi koordinasi. Dalam strategi ini setiap negara berupaya melakukan kerjasama agar setiap kebijakan nasionalnya bisa bersesuaian. Tujuannya untuk menghindarkan *pay off* yang tidak diinginkan bersama.<sup>25</sup> Dalam bentuk ini, negara ikut berpartisipasi aktif dalam berbagai perundingan internasional yang berupaya membentuk suatu institusi dalam suatu isu tertentu; serta berupaya meminimal-

isasikan ruang lingkup dan kekuatan institusi internasional tersebut dalam mempengaruhi negara anggota.

Keempat, strategi *federalist mutual governance*. Ini merupakan strategi ketika negara menyerahkan sebagian kedaulatannya kepada institusi internasional dengan membentuk suatu organ supra-negara. Strategi ini mengasumsikan bahwa negara akan melemah dalam proses globalisasi sehingga negara akan menyerahkan kedaulatannya kepada suatu lembaga politik yang bersifat global.<sup>26</sup>

Studi Ketahanan Nasional pada umumnya hanya melihat strategi yang terbaik adalah defensif domestik atau otonomi nasional. Sayangnya, strategi ini hanya dapat dijalankan dengan prasyarat-prasyarat yang hampir mustahil dijalankan saat ini. Oleh karena itu diperlukan alternatif baru untuk melihat ketahanan nasional di era globalisasi. Alternatif tersebut ada beberapa kemungkinan:

Pertama, pendekatan sektoral atau isu, yaitu yang menghitung gain yang diperoleh secara nasional menurut sektor yang berhubungan dengan arus globalisasi. Dalam hal ini, negara mungkin mengambil kebijakan otonomi nasional yang terbatas pada satu sektor atau isu tertentu, tetapi mengambil kebijakan yang lebih

pro-globalisasi pada isu lainnya. Jika ini dilakukan, maka dapat dikalkulasi, pada tingkat agregatif, apakah kombinasi dari beberapa strategi akan lebih menguntungkan.

Kedua, mengembangkan strategi ofensif internasional, yaitu aktif dalam upaya "membatasi" pengaruh globalisasi dalam perundingan-perundingan internasional. Upaya ini membutuhkan kemampuan diplomasi, pengembangan wacana dan kemampuan menggalang koalisi internasional yang memadai. Beberapa teori mengenai peran *middle powers* atau *entrepreneurial leadership* memperlihatkan bahwa negara-negara sedang (seperti Indonesia) dapat berperan aktif dalam proses negosiasi pembentukan institusi internasional, agar tidak merugikan kepentingan mereka.

Dua alternatif tersebut hanya sebagian kecil dari strategi untuk mempertahankan ketahanan nasional dalam era globalisasi. Eksplorasi yang lebih detail dan kalkulasi yang lebih rumit masih tetap terbuka untuk memahami hal ini.

## Catatan Kaki

<sup>1</sup> Untuk definisi globalisasi, lihat misalnya Charles Oman, *Globalization and Regionalisation: the Challenge for Developing Countries*, (Paris: OECD, 1994), p. 33.

<sup>2</sup> Miles Kahler, *International Institution*

- and the Political Economy of Integration, (Washington: The Brookings Institution, 1995), p. xii.
- 3 Thomas J. Biersteker, "The 'triumph of neoclassical economics in the developing world: policy convergence and bases of governance in the international economic order" dalam J.M. Rosenau dan Ernst-Otto Czempiel, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1992) hal. 102-131.
  - 4 John Ikkenberry, "Globalization: Pattern, Sources, and Implications" dalam Chung-in Moon dan Jongryn Mo, *Democratization and Globalization in Korea: Assessments and Prospects*, (Seoul, Yonsei University Press, 1999) hal. 138-139.
  - 5 Susan Strange, *Mad Money: When Markets Outgrow Government*, (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998).
  - 6 Eric Helleiner, "When finance was the servant: international capital movements in the Bretton Woods order" dalam Phillip G. Cerny, *Finance and World Politics: Markets, Regimes and States in the Post-hegemonic Era*, (Cambridge: Edward Elgar Publishing Limited, 1993), hal. 20-48.
  - 7 B. Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science: the New Institutionalism*, (London and New York: Pinter, 1999, hal. 18-19.
  - 8 March and Olsen, *Rediscovering Institution*, (New York: Free Press, 1989), p. 21 dalam, *Ibid.*, hal. 28.
  - 9 Oran Young, *Governance in World Affairs*, (Ithaca and London: Cornell University Press, 1999), hal. 9.
  - 10 Dalam penelitian ini, tidak dibedakan antara konsep rejim internasional dan institusi internasional. Untuk pembahasan mengenai ini, lihat *Ibid.*
  - 11 Oran Young, "Regime Dynamic: the Rise and Fall of International Regimes", *International Organization*, vol. 36, no. 2, Spring, 1982, p.282.
  - 12 *Ibid.*
  - 13 Oran Young, *Governance in World Affairs*, p. 4. Young membedakan dua aspek dari intistusi internasional yaitu konstitutif (institusi mempengaruhi tingkah laku negara) dan kontraktarian (institusi merupakan hasil dari ke-  
pentingan berbagai negara yang menjadi anggotanya).
  - 14 Marc A. Levy, Oran R. Young, Michael Zurn, "The Study of International Regimes" , *IIASA Working Paper*, November 1994, p. 4.
  - 15 Finnemore, "International Organization as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and Science Policy" dalam *International Organization*, vol. 47, 1993. Archibugi, Balduino, dan Donati, "The United Nations as an Agency of Global Democracy" dalam Barry Holden, ed., *Global Democracy: Key Debates*, (London: Routledge, 2000).
  - 16 Cortell and Davis, "How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms", dalam *International Studies Quarterly*, vol. 40, 1996, p. 453.
  - 17 Judith Goldstein and Robert O. Keohane, "Ideas and Foreign Policy: an Analytical Framework" dalam Judith Goldstein and Robert O. Keohane, eds., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, (Ithaca, London: Cornell University Press, 1993). p. 20-24.
  - 18 Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Community and International Policy Coordination, dalam *International Organization*, vol. 46, no. 1, winter 1992, pp. 3-4.
  - 19 Adler and Haas, "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program" dalam *International Organization*, vol. 46, Winter, 1992.
  - 20 Theda Skocpol, "Bringing the State Back in: Strategy of Analysis in Current Research" dalam Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol, *Bringing the State Back In*, (New York: Cambridge University Press, 1985).
  - 21 Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics", *International Organization*, vol. 32, no. 4, 1978, p. 882-883.
  - 22 Kent E. Calder, "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State", dalam *World Politics*, no. 40, Juli 1988, hal. 519.
  - 23 Theda Skocpol, *op. cit.*, hal. 17-27.

- <sup>24</sup> G. John Ikkenberry, "The State and Strategies of International Adjustment" dalam *World Politics*, vol. XXX-IX, no.1, October 1986, p. 58.
- <sup>25</sup> Arthur A. Stein, *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*, (Ithaca London: Cornell University Press, 1990), terutama bab 2, "Coordination and Collaboration: Dilemmas of Common Interest and Common Aversion", hal. 25-54.
- <sup>26</sup> Diadaptasi dari Miles Kahler, *International Institution and the Political Economy of Integration*, (Washington: the Brooking Institution, 1995), p. xii.

### Daftar Pustaka

- Adler and Haas, 1992, "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program" dalam *International Organization*, vol. 46, Winter.
- Archibugi, Balduini, dan Donati, 2000, "The United Nations as an Agency of Global democracy" dalam Barry Holden, ed., *Global Democracy: Key Debates*, (London: Routledge).
- Cortell and Davis, 1996, "How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms, dalam *International Studies Quarterly*, vol. 40.
- Finnemore, M, 1993, "International Organization as Teachers of Norms: The United Nations Educational, scientific and Cultural organization and Science Policy" dalam *International Organization*, vol. 47.
- Gourevitch, Peter, 1978, "The Second Image Reversed: the international Source of Domestic Politics, *International Organization*, vol. 32, Autumn.
- Haas, Peter M., 1992, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination" dalam *International Organization*, vol. 46, Winter.
- Ikkenberry, John, "The State and Strategies of International Adjustment" dalam *World Politics*, vol. XXXIX, no.1, October 1986
- Ikkenberry, John, 1999, "Globalization: Pattern, Sources, and Implications" dalam Chung-in Moon dan Jongryn Mo, *Democratization and Globalization in Korea: Assessments and Prospects*, (Seoul, Yonsei University Press).
- Kahler, Miles, *International Institution and the Political Economy of Integration*, (Washington: the Brookings Institution, 1995)
- Oman, Charles, 1994, *Globalization and Regionalisation: the Challenge for Developing Countries*, (Paris: OECD)
- Skocpol, Theda, 1985, *Bringing*

- the State Back in: Strategy of Analysis in Current Research" dalam Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol, *Bringing the State Back In*, (New York: Cambridge University Press).
- Strange, Susan, 1988, *States and Markets: an Introduction to International Political Economy* (London; Pinter Publisher Limited)
- Yarbrough and Yarbrough, 1987, "Cooperation in the liberalization of International Trade: after hegemony, what?", *International Organization*, vol. 41, Winter.
- Young, Oran, 1982, "Regime Dynamic: the Rise and Fall of International Regimes", *International Organization*, vol. 36, no. 2, Spring.