

AKTOR NON-NEGARA DALAM HUBUNGAN INTERNASIONAL

Margono

Jurusan Hukum dan Kewarganegaraan, Universitas Negeri Malang
Jl. Semarang No.5 Malang
email:margono.fis@um.ac.id

Abstract: This report aims to describe the role of non-state actors in international relations. Although classically international relations in the information era is still dominated by the relationship between countries, actors non-states increasingly play an important role, even capable of challenging the state with super powers like the United States. Thus, the critical paradigm in the discussion of international relations needs to be done.

Keywords: non-governmental actors, international relations, critical.

Abstrak: paparan ini bertujuan untuk mendeskripsikan peranan aktor non-negara dalam hubungan internasional. Meskipun secara klasik hubungan internasional pada era informasi masih didominasi oleh hubungan antar negara, secara meyakinkan aktor-aktor non-negara semakin memainkan peranan penting, bahkan mampu menantang negara dengan kekuatan super seperti Amerika Serikat. Dengan demikian, paradigma kritis dalam pembahasan hubungan internasional perlu dilakukan.

Kata kunci: aktor nonpemerintah, hubungan internasional, kritis

Perkembangan teknologi digital, ekspansi pasar, dan perubahan tatanan politik dunia setelah berakhirnya perang dingin telah merubah hubungan internasional. Semula hubungan internasional diwarnai oleh interaksi antara negara dengan negara. Sekarang, aktor-aktor nonnegara lebih menunjukkan kemampuan internasionalnya terhadap negara adidaya sekalipun. Serangan teroris internasional ke jantung ekonomi dan pertahanan negara adidaya Amerika Serikat mengejutkan semua pihak, bahwa aktor nonnegara sekaliber Al Kaidah secara langsung mampu menggerakkan Amerika Serikat untuk menyerang Afghanistan, dan memperkuat hegemoninya di Timur Tengah. Implikasi selanjutnya, serangan bom terjadi di sejumlah pusat berkumpulnya orang asing di Indonesia yang dimotori oleh alumni Afghanistan.

Pendidikan kewarganegaraan pada jenjang sekolah menengah atas memuat materi tentang hubungan internasional. Materinya masih didominasi topik hubungan negara dengan negara. Kendati hal ini masih dianggap sangat penting, pembelajaran tentang hubungan internasional pada jenjang ini harus mulai menyadarkan siswa bahwa aktor-aktor nonnegara telah semakin kuat dalam

mempengaruhim tatanan hubungan internasional. Menurut Alatas (dalam Rochmadi, 2008) kecenderungan mutakhir hubungan internasional adalah:

Ada empat perubahan mendasar terkait dengan permasalahan di atas yang mempunyai pengaruh sangat besar dalam hubungan antar bangsa, yaitu: (1) kecenderungan ke arah perubahan dalam konstelasi politik global, dari suatu kerangka bi-polar ke kerangka multi-polar; (2) menguatnya gejala saling ketergantungan antarnegara dan saling keterkaitan antarmasalah global di berbagai bidang, politik, keamanan, ekonomi, sosial, lingkungan hidup dan sebagainya. Seiring dengan itu semakin menguat pula dampak globalisasi dengan segala implikasinya, baik yang positif maupun yang negatif; (3) meningkatnya peranan aktor-aktor non-pemerintah dalam tata-hubungan antarnegara; (4) munculnya isu-isu baru dalam agenda internasional seperti masalah hak asasi manusia, intervensi humaniter, demokrasi

dan demokratisasi, “*good governance*”, lingkungan hidup dan sebagainya.

Makalah ini berusaha menyajikan perkembangan terbaru dalam interaksi internasional. Hal ini dimulai dari memasukkannya aktor nonpemerintah dalam definisi hubungan internasional, siapa saja aktor hubungan internasional, tujuan para aktor tersebut, bentuk interaksinya, pergeseran politik internasional ke arah politik dunia, teori internasionalisme liberal dan teori internasional kritis dalam ilmu hubungan internasional.

PENGETERIAN HUBUNGAN INTERNASIONAL

Secara tradisional hubungan internasional berarti hubungan antar negara. Sekarang definisi ini tidak memadai, karena perkembangan mutakhir tentang kondisi politik dunia menuntut untuk membuat pengertian hubungan internasional lebih luas. Hubungan internasional (Perwita & Yani, 2006) adalah studi tentang interaksi negara-negara berdaulat di dunia, dan juga studi tentang aktor bukan negara yang perilakunya mempunyai pengaruh terhadap kehidupan negara-bangsa (MNC, IGO, INGO, dan TOC, serta teroris internasional).

Selama perang dingin, negara-negara di dunia bersitegang dalam dua kelompok besar, yakni blok Timur dan blok Barat. Negara dianggap memiliki kekuatan utama dalam hubungan internasional. Jika ingin damai, maka saat itu negara-negara harus siap berperang. Indonesia tidak mau terjebak. Indonesia bersama sejumlah negara lain menyelenggarakan konferensi Asia-Afrika, dan membentuk Nonblok. Aktor konsepsi untuk mengatasi ketegangan global ini tetap saja konfigurasi antar negara.

Perang dingin usai, seolah menunjukkan kapitalisme memperoleh kemenangannya atas komunisme. Amerika Serikat dan sekutunya menjadi satu-satunya kekuatan dunia, tanpa penyeimbang dari negara-negara lain. Kekuatan dominan kapitalisme dalam percaturan dunia dan realitas hubungan internasional, justru membangkitkan kemampuan aktor bukan negara. Teorisme internasional menjadi sesuatu yang menakutkan. Organisasi kriminal internasional seperti Yakusa dan Triad mengatur distribusi heroin di berbagai negara, terutama Amerika Serikat, dan seringkali

juga menyuap pejabat-pejabat negara untuk memperlancar operasi kejahatan antar negara. Tekanan organisasi pecinta lingkungan semisal Greenpeace mampu mengawasi penebangan hutan di Indonesia. Laporan Transparency Internasional menjadi acuan warga negara Indonesia untuk mengganyang pejabat negara yang terlibat korupsi. Selain dari pada itu, organisasi internasional yang beranggotakan negara-negara, khususnya yang bergerak di bidang ekonomi seperti APEC, WTO, dan IMF telah menjadi entitas tersendiri yang mempengaruhi dan membatasi kedaulatan setiap negara, khususnya mayoritas negara-negara yang lemah secara ekonomi untuk mandiri di bidang pangan dan energi.

AKTOR-AKTOR HUBUNGAN INTERNASIONAL

Definisi terbaru tentang hubungan internasional mengindikasikan perluasan aktor hubungan internasional. Aktor menunjuk pada pelaku dalam interaksi internasional. Aktor hubungan internasional dikelompokkan menjadi dua bagian. *Pertama* adalah aktor negara dan yang *kedua* menyangkut aktor-aktor bukan negara atau disebut aktor nonpemerintah. Aktor negara misalnya Indonesia, Malaysia, Singapura, dan Timor Leste. Ia merupakan negara berdaulat yang dibangun oleh kesadaran kebangsaan. Oleh karena itu, aktor ini disebut juga negara-bangsa (*nation state*). Aktor negara ini berbeda-beda sistem politiknya. Pada umumnya mereka mengarah kepada negara demokratis, di mana politik pemerintahnya merupakan representasi dari kemauan rakyatnya. Akan tetapi, banyak juga negara yang dikuasai elit pemerintah dan pengusaha, sehingga seolah lepas dari gambaran politik warganya. Sistem politik dalam negeri ini berpengaruh kuat terhadap karakteristik hubungan internasional.

Aktor bukan negara terdiri dari perusahaan multi nasional-MNC, organisasi pemerintah internasional-IGO, organisasi nonpemerintah internasional-INGO, kejahatan transnasional terorganisasi-TOC, dan jaringan teroris internasional (Perwita & Yani, 2006:11). *Multy National Corporations* (MNCs) adalah perusahaan multi nasional yang bergerak hampir di seluruh negara di dunia. Misalnya perusahaan Cola Cola. Ia memiliki kantor pusat di Amerika

Serikat. Kantor cabang, pabrik, dan jaringan pemasarannya berada di berbagai negara. Konon semilyar botol minuman Coca Cola diminum orang setiap hari di seluruh dunia. Setiap botol Coca Cola yang kita minum pasti terdapat sekian persen uang yang kita setor ke Amerika Serikat. Jika satu rupiah saja setiap botol sebagai jatah pemerintah Amerika Serikat, maka Amerika Serikat menerima satu milyar rupiah setiap harinya. Amerika Serikat menjadi sangat kaya. Kekayaan ini antara lain dipergunakan untuk membiayai pengembangan peralatan militer. Dan supremasi kekuatan militer Amerika Serikat, terutama senjata nuklir, kerap kali dipakai untuk mengancam negara-negara yang berpikir selain sistem berpikir pasar bebas. Amerika Serikat tengah mengancam Venezuela melalui perjanjian pangkalan militer dengan Colombia, ketika pemerintah Venezuela menempuh jalur sosialisme yang menasionalisasi kilang minyaknya yang semula dikuasai perusahaan-perusahaan minyak Amerika Serikat. Seolah-olah perusahaan minyak seperti Exxon Mobil tengah memperalat pemerintah Amerika Serikat untuk menggunakan kekuatannya dalam menggempur Venezuela yang tidak mau tunduk kepada hegemoni MNC ini. Dengan demikian, siapakah yang paling berkuasa, pemerintah Amerika Serikat atau pengusaha minyak?

Organisasi pemerintahan internasional atau *International Governmental Organizations* (IGOs) sudah biasa dipelajari oleh siswa. Mereka adalah PBB, ASEAN, WTO, dan sebagainya. Mereka merupakan aktor tradisional hubungan internasional. Aktor ini sering terlalu dipercaya sebagai wadah untuk mencapai keadilan dan kemajuan ekonomi, tetapi kenyataannya tidak semua IGO menjalankan fungsi emansipatif seperti UNESCO yang dibenci Amerika Serikat. Sebagian besar IGO malah berfungsi eksploitatif bagi anggotanya yang memiliki power lemah. IMF misalnya telah terbukti menjadi instrumen Amerika Serikat dan sekutu kapitalisnya untuk menundukkan sejumlah negara sedang berkembang, termasuk Indonesia, agar tetap menjadi klien penurut; ketika kebijakan pemerintah, tenaga kerja, sumber alam, dan konsumennya *dikerjain* (bahasa Malang-nya, *diplokotho*) habis-habisan. IMF telah berhasil berperan sebagai penjajah yang menggunakan strategi klasik VOC di Indonesia. VOC adalah persekutuan dagang yang diberi wewenang internasional untuk mengancam negara

lain, yang antara lain dengan kewenangan membuat senjata dan menggunakannya, dalam transaksi perdagangan rempah di Maluku.

Organisasi nonpemerintah internasional (*International Nongovernmental Organizations*-INGOs) adalah organisasi nonprofit berskala internasional yang biasanya memperjuangkan nilai-nilai kemanusiaan dan lingkungan hidup. *Transparency International* misalnya memperjuangkan aspirasi antikorupsi sehingga tercipta keadilan. Palang Merah Internasional bergerak di berbagai negara untuk menolong korban perang, bencana alam, dan penyakit endemik. *Greenpeace* memperjuangkan kelestarian lingkungan hidup sehingga bumi menjadi tempat yang nyaman bagi seluruh penghuninya.

Transnational Organized Crime (TOC) yakni kejahatan internasional terorganisir, juga merupakan aktor dalam hubungan internasional, karena pengaruhnya yang signifikan terhadap interaksi antar negara. Kerjasama antar negara digalang untuk mengatasi peredaran narkoba, pencucian uang, perdagangan manusia, dan senjata gelap. Yakuza, kejahatan terorganisasi yang berasal dari Jepang, telah membuka jaringannya di Amerika Serikat dan negara lain, bukan hanya untuk peredaran narkoba, tetapi juga uang palsu, dan perdagangan manusia. Hal serupa juga dilakukan oleh Triad yang semula berasal dari Cina, dan Mafia yang asal-usulnya dari Italia.

Belakangan ini dunia dikejutkan dengan apa yang disebut oleh Amerika Serikat sebagai teroris internasional. Al kaidah adalah salah satu aktor yang fenomenal. Aktor baru dalam hubungan internasional ini membuat terperangah Amerika Serikat ketika markas pasar bebasnya (WTC) dan markas militernya (Pentagon) dihancurkan bom pesawat terbang. Akibatnya, Amerika Serikat menjadi kalap. Ia intensifkan penyerangan terhadap Irak dan Afganistan yang dianggap sebagai sarang teroris internasional. Disebut kalap, karena persenjataan dan tentara sekutunya dikerahkan, tetapi senjata pemusnah massal dan Osama bin Laden tidak kunjung ditemukan. Pegunungan di perbatasan Pakistan telah dibombardir. Entah telah berapa tentara dan penduduk sipil yang mati. Teoris internasional tetap menjadi teka-teki dan menghantui hubungan Amerika Serikat dengan negara-negara Timur Tengah dan Asia Selatan. Dampaknya di Indonesia adalah pengeboman bertubi-tubi terhadap apa yang dianggap teroris sebagai simpul kepentingan

Amerika Serikat. Hal ini direaksi oleh Amerika Serikat dan Australia antara lain dengan memberi bantuan finansial kepada pesantren dan sekolah yang mau mendidikkan demokrasi dan sikap lunak kepada investor asing.

TUJUAN AKTOR DALAM HUBUNGAN INTERNASIONAL

Tujuan para aktor dalam menjalin hubungan internasional adalah mereka memupuk power. Mereka ingin meningkatkan kemampuan menggerakkan orang lain dengan ancaman, janji, atau konsesi. Para aktor juga ingin memiliki kemampuan memperoleh apa yang diinginkan (output politik luar negeri misalnya) melalui kontrol terhadap lingkungan eksternal. Power digunakan untuk mempengaruhi aktor lain dalam bentuk persuasif atau kekuatan koersif.

Jumlah penduduk, teritorial, kapasitas ekonomi, kekuatan militer, stabilitas politik, kepiawean diplomasi internasional, dan potensi lainnya merupakan faktor yang dapat memperlemah dan juga dapat memperkuat power suatu negara atau aktor lainnya dalam percaturan internasional. Keterampilan para diplomat yang tinggi dapat meningkatkan power tersebut, kendati kekayaan alam negerinya tidak seberapa. Posisi suatu negara di lintasan transportasi laut internasional dapat meningkatkan power suatu negara, tetapi sekaligus dapat memperlemah power negara tersebut, manakala penjagaan laut tidak seberapa, sehingga selat hanya dikuasai para perompak.

BENTUK INTERAKSI DALAM HUBUNGAN INTERNASIONAL

Hubungan internasional seperti yang tercermin pada bentuk interaksi para aktornya, dapat dilihat dari tiga segi yaitu intensitas interaksi, banyaknya aktor yang terlibat, dan pola interaksinya. Intensitas interaksi menyangkut sikap yang ditunjukkan aktor hubungan internasional terhadap aktor lainnya. Mereka dapat bersikap mengakomodasi, mengabaikan, berpura-pura tidak tahu, mengulur-ulur waktu, menawar, atau menolak. Kelompok warga negara Indonesia berdemo di kedutaan Malaysia menuntut klaim budaya yang tidak benar. Kedutaan Malaysia acuh-tak acuh.

Dari sudut banyaknya aktor yang terlibat, interaksi hubungan internasional dapat berbentuk

interaksi bilateral, trilateral, regional, dan multilateral. Perundingan Indonesia dan Malaysia tentang pencabutan perjanjian sebelumnya mengenai paspor TKI yang dipegang majikan Malaysia, merupakan contoh interaksi bilateral. Interaksi dua negara ini disebut interaksi bilateral. Sedangkan interaksi tiga negara adalah interaksi trilateral. Bentuk kerjasama regional diikat oleh letak geografis yang berdekatan dari sejumlah negara. Dan keanggotaan organisasi internasional yang berisi ratusan negara disebut interaksi multilateral.

Pola interaksi internasional dapat berbentuk kerjasama, persaingan, atau konflik. Hal ini bermula dari kenyataan bahwa setiap negara memiliki kepentingan nasional masing-masing. Kepentingan ini dapat sama atau berbeda. Keduanya dapat melahirkan kerjasama, persaingan atau konflik. Katakanlah setiap negara memiliki kebutuhan vital untuk dipenuhi. Kebutuhan ini melahirkan kepentingan nasional. Setiap negara membutuhkan rasa aman, sejahtera, dan memiliki kekuatan militer yang mampu mempertahankan teritorial. Usaha memenuhi kebutuhan ini lebih baik dijalankan dengan jalan kerjasama, atau setidaknya persaingan. Komunikasi yang rasional antar aktor hubungan internasional akan melahirkan kesepakatan yang menguntungkan semua pihak, dan menghindari konflik.

PERUBAHAN POLITIK INTERNASIONAL MENUJU POLITIK DUNIA

Perang dingin yang berakhir dengan runtuhnya Uni Soviet mendorong perubahan konsepsi politik internasional menjadi politik dunia. Politik internasional adalah interaksi antar negara yang bertujuan untuk mewujudkan kepentingan nasional masing-masing. Hal ini banyak terjadi pada sebelum dan selama perang dingin.

Setelah perang dingin usai, aktor nonnegara berkembang pesat dan makin mewarnai hubungan internasional, sehingga muncullah konsep politik dunia. Konsep ini berarti interaksi antar aktor negara dan aktor nonnegara untuk mewujudkan kepentingan nasional dan kemanusiaan. Warga dunia menjadi satu komunitas sehingga perkembangannya mengarah kepada pemerintahan dunia yang seharusnya demokratis dan berkeadilan. Tuntutan ini banyak digaungkan oleh lembaga nonpemerintah antar negara. Problem dunia yang sulit diatasi juga menjadi tanggung

jawab semua warga dunia, misalnya HIV, kerusakan lingkungan, pemanasan global, kemiskinan dan kebodohan.

PANDANGAN INTERNASIONALISME LIBERAL TENTANG HUBUNGAN INTERNASIONAL

Fukuyama, sang tokoh internasionalisme liberal, berpendapat bahwa demokrasi liberal merupakan titik akhir evolusi ideologi umat manusia. Bentuk pemerintahan, ekonomi, masyarakat, dan politik Barat adalah tujuan puncak yang akan diraih umat manusia. Barat adalah penjaga kebenaran moral, tanpa memandang perbedaan bangsa dan budaya.

Amerika Serikat adalah model sempurna yang ditiru oleh negara-negara lain di seluruh dunia. Pasar bebas menghasilkan perdamaian, dan mencegah timbulnya perang. Pasar bebas menghancurkan ambisi para nasionalis yang hidup dalam negara bangsa, menggantinya dengan kosmopolitanisme (bebas dari batasan-batasan nasional). Tugas kaum liberal adalah mengembangkan suatu standar moral (Burchill & Linklater, 2009).

Kritik terhadap pandangan internasionalisme liberal tentang hubungan internasional sebagai berikut. Perdagangan bebas dan kekuatan pasar cenderung menghanyutkan dan bahkan menghancurkan relasi dan institusi sosial tradisional. Tidak semua negara mampu mengambil keuntungan yang ditawarkan perdagangan bebas. Hanya masyarakat kaya yang sanggup memanfaatkan kekuatan pasar. Perdagangan bebas merupakan kebijakan yang tepat bagi negara yang kuat industrinya. Kritik ini disebut perlawanan terhadap konsensus Washington (Chomsky, 2005) di mana pasar bebas hanya dilakukan manakala negeri kapitalis yakin mereka sudah kuat dan memenangkan persaingan. Jika tidak, mereka juga melakukan proteksi dengan segala macam dalih.

TEORI INTERNASIONAL KRITIS

Hubungan internasional menurut teori internasional kritis sebagai berikut. Konfigurasi global hubungan kekuasaan selama ini penuh dengan ketidakadilan dan kesenjangan, akibat penggunaan rasionalitas strategis dan rasionalitas instrumental. Ilmu hubungan internasional harus mampu mentransformasi konfigurasi tersebut.

Transformasi itu akan terwujud dengan tindakan komunikatif dan etika diskursus.

Tindakan komunikatif merupakan konsep yang memiliki karakteristik (1) berorientasi pada kesepakatan, (2) keterlibatan para aktor secara setara, (3) tidak ada aktor yang disingkirkan—tidak diajak diskusi—diembargo/isolasi, dan (4) Kesiapan menanggung konsekuensi, serta (5) kebebasan mengemukakan argumen dengan bahasa yang dimengerti para aktor. Konsep tindakan komunikatif diterapkan untuk mencari keabsahan moral yang disebut etika diskursus.

Karakteristik etika diskursus adalah (1) dialog terbuka dan noneksklusif, (2) mekanisme untuk menguji prinsip, norma, atau kesepakatan institusional agar menjadi kebaikan semua orang, (3) dibimbing oleh keadilan, bukan kalkulasi keuntungan, dan (4) kesepakatan tentang solusi yang baik bagi semua pihak. Etika diskursus dapat diterapkan pada hubungan internasional, terutama pada permasalahan internasional yang dilematik.

Dampak penerapan etika diskursus bagi rekonstruksi politik dunia menyangkut (1) pembuatan panduan normatif bagi isu globalisasi (Aids, pemanasan global, hujan asam, dan lain-lain), (2) prosedur regulasi konflik sosial, (3) memberikan resolusi yang bisa diterima oleh semua orang yang terkait, dan (4) alat untuk mengkritisi dan menjustifikasi prinsip-prinsip Hubungan Internasional, terutama prinsip inklusi dan eksklusif. Internasionalisme liberal bukanlah puncak dari peradaban manusia. Etika diskursus yang mendasarkan diri pada tindakan komunikatif dapat meningkatkan keberadaban umat manusia. Liberalisme telah terbukti justru memicu perang. Pembangunan kesepakatan dengan etika diskursus membawa umat manusia kepada perdamaian abadi dan keadilan sosial.

SIMPULAN

Hubungan internasional telah diwarnai munculnya aktor nonpemerintah sebagai pengimbang aktor pemerintah yang selama ini mendominasi percaturan internasional. Pendidikan kewarganegaraan mestinya memasukkan pendatang baru ini agar siswa tidak kesulitan dalam memahami gejala global dalam kehidupannya. Pengaruh teori internasionalisme liberal pada kurikulum pendidikan kewarganegaraan harus diminimalkan dan diimbangi oleh teori internasional kritis.

DAFTAR RUJUKAN

- Burchill, S. & Linklater, A. 2009. *Teori-teori Hubungan Internasional*. Bandung: Nusa Media.
- Chomsky, N. 2005. *Memeras Rakyat: Neoliberalisme dan Tatanan Global*. Jakarta: Profetik.
- Perwita, A.A.B. & Yani, Y.M. 2006. *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Bandung: Rosda.
- Rochmadi, N.W. 2008. *Hubungan dan Organisasi Internasional*. Malang: P4TK PKn dan IPS.