

## PENDEKATAN BIROKRASI DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN UNTUK KEBIJAKAN LUAR NEGERI

<sup>1</sup>Asep Setiawan, <sup>2</sup>Laode Muhamad Fathun

<sup>1</sup>Universitas Muhammadiyah Jakarta

<sup>2</sup>UPN Veteran Jakarta

Korespondensi: laodemuhammadfathun@upnvj.ac.id

### Abstract

*Bureaucratic politics model in foreign policy analysis focuses on the role played by many bureaucrats in foreign policy making process. The argument for this approach is foreign policy making process and its implementation by government rely on their bureaucrats. The bureaucratic politics approach asserts that foreign policy is mainly formulated by the bureaucrats rather than by the key decision makers. However role of bureaucrats should not be exaggerated since leaders and key decisions makers select their advisor and the advice they want to hear should confirm their own views.*

**Keywords:** *bureaucratic, politics, foreign policy, decision making, government*

### PENDAHULUAN

Dalam pengambilan kebijakan luar negeri telah berkembang sejumlah pendekatan yang mendapat perhatian para ilmuwan. Perkembangan itu sendiri berasal dari keingintahuan para pakar mengenai mengapa misalnya Presiden Saddam Hussein melakukan invasi ke Kuwait pada tahun 1990. (Breuning, 2007: 1). Apa yang menjadi alasan Saddam mengerahkan tentaranya dan bagaimana proses sampai adanya keputusan melakukan pendudukan atas Kuwait.

Kotak hitam dimana terjadi proses pengambilan keputusan itulah yang menjadi fokus keingintahuan para ilmuwan. Dengan mengetahui proses tersebut maka dapat diidentifikasi dengan jelas faktor-faktor yang menjadi pemicu pengambilan keputusan. Pengetahuan terhadap proses tersebut itulah yang dapat menjadi model dan kerangka analisis. Perkembangan berbagai model dan kerangka pengambilan kebijakan luar negeri

ini merupakan respons terhadap riset yang mengaitkan antara politik domestik dengan perilaku negara di tingkat internasional.

Dengan kata lain ada kaitan antara kondisi domestik dan internasional atau intermestik. Hal ini disebabkan bahwa keputusan dalam politik luar negeri sebuah negara tidak semata-mata didorong oleh faktor domestik saja. Faktor domestik menjadi salah satu faktor dalam proses pengambilan keputusan. Bobot faktor domestik juga bervariasi bisa sangat dominan bisa juga menjadi variabel pendukung saja. Selain faktor domestik terdapat faktor internasional yang menentukan perilaku sebuah negara dalam merespons situasi di luar negaranya. Respons itulah yang kemudian akan direspons kembali oleh negara lain dalam sebuah sistem hubungan internasional. Respons internasional kemudian menjadi masukan bagi politik domestik dan kemudian menjadi aksi baru

negara tersebut dalam menanggapi perkembangan di tingkat internasional.

Kajian ini akan mengulas bagaimana proses pengambilan keputusan dengan model birokrasi. Namun demikian sebelum melihat model birokrasi perlu diulas beberapa model dalam penagmbilan keputusan untuk kebijakan luar negeri. Dan perlu dijelaskan pula apa perbedaan antara “politik” luar negeri dan kebijakan luar negeri.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Kebijakan Luar Negeri

Politik luar negeri dapat diartikan sebagai perangkat formula nilai, sikap, arah serta sasaran untuk mempertahankan, mengamankan dan memajukan kepentingan nasional di dalam percaturan internasional (Perwita dan Yani, 2014:47). Pengertian ini sejalan dengan apa yang dijelaskan Robert Jackson dan Georg Sorensen (2013:57) sebagai studi manajemen hubungan luar negeri dan kegiatan negara yang dibedakan dengan kebijakan di dalam negeri. Politik luar negeri melibatkan sasaran, strategi, metoda, panduan, arahan, kesepakatan dimana pemerintahan melakukan hubungan internasional satu sama lain dan serta melakukan hubungan internasional dengan organisasi internasional dan aktor non negara.

Jika politik luar negeri merupakan payung besarnya dalam melihat pola perilaku sebuah negara berkaitan dengan negara lainnya atau dengan aktor non negara seperti Perserikatan Bangsa Bangsa maka kebijakan luar negeri merupakan aplikasi dan bahkan mungkin implementasi dari politik luar negeri. Menurut Rosenau, kebijakan luar negeri yaitu upaya suatu negara melalui keseluruhan sikap dan aktivitasnya untuk mengatasi dan memperoleh keuntungan dari lingkungan eksternalnya (Perwira dan Yani, 2014: 49).

Menurut Holsti seperti dikutip Perwita dan Yani (2014:50), lingkup kebijakan luar

negeri meliputi semua tindakan serta aktivitas negara terhadap lingkungan eksternalnya dalam upaya memperoleh keuntungan dari lingkungan tersebut, serta hirau akan berbagai kondisi internal yang menopang formulai tindakan tersebut. Jadi kalau politik luar negeri merupakan lingkup luas mengenai bagaimana sebuah negara bertindak terhadap lingkungan eskternalnya maka kebijakan luar negeri merupakan aktivitas yang jangkauannya terbatas dan dalam waktu tertentu.

Mark R. Amstutz dikutip Jemadu (2008) politik luar negeri adalah aksi eksplisit dan implisit yang dilakukan oleh pemerintah suatu negara untuk mencapai kepentingan nasional yang berada di lingkungan eksternal negara tersebut. Sedangkan, kebijakan luar negeri merupakan akumulasi dari penerapan politik luar negeri. Sebagai contoh Amerika Serikat menjalankan politik luar negeri agresif dan ofensif setelah serangan 9/11. Washington melancarkan apa yang disebut *Global War on Terrorism* (GWOT) dengan menginvasi Irak pada tahun 2003.

James N. Rosenau (1976) menjelaskan beberapa langkah politik luar negeri hingga pengaplikasannya melalui kebijakan luar negeri. Menurut Rosenau, politik luar negeri sebagai seperangkat prinsip yang mendasari adanya hubungan luar negeri antar negara satu dengan yang lain. Seperangkat prinsip tersebut dapat mengacu pada sebuah rencana strategis yang akan dilakukan pemerintah dalam mencapai kepentingan nasionalnya. Akhirnya rencana tersebut diterjemahkan menjadi langkah yang nyata yakni berupa mobilisasi sumberdaya yang diperlukan untuk menghasilkan suatu efek dalam pencapaian tujuan.

Menurut Plano dan Olton (1989), kebijakan luar negeri adalah tindakan yang dibentuk oleh para pembuat keputusan suatu negara dalam menghadapi negara lain dan dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional

khusus yang dituangkan dalam terminologi kepentingan nasional. Menurut Holsti (1987) terdapat beberapa variabel untuk menganalisis kebijakan luar negeri :

1. Atribut Nasional, yaitu meliputi kapabilitas yang kuat dan lemah, sikap dan pendapat masyarakat, kebutuhan ekonomi, dan komposisi etnis sosial.
2. Kondisi Eksternal, yaitu meliputi persepsi ancaman dan perubahan fundamental dalam kondisi eksternal.
3. Atribut Ideologi dan Sikap, yang mencakup kebijakan dan peranan tradisional, sikap dan pendapat masyarakat, tanggung jawab kemanusiaan, prinsip ideologi, identifikasi diri terhadap kawasan dan pertentangan ideologi dengan negara lain.

Untuk mengambil keputusan dalam kebijakan luar negeri diperlukan sumber-sumber masukan bagi negara sehingga keputusan itu tepat. Dalam konteks politik luar negeri sumber-sumber itu yang mengacu kepada pandangan James N. Rosenau didasarkan kepada dua kontinum (*continuum*) besar yakni kontinum waktu (*time continuum*) dan kontinum agregasi sistemik (*systemic aggregation continuum*).

Menurut Rosenau kontinum waktu meliputi sumber-sumber yang cenderung bersifat mantap dan berlaku terus menerus sedangkan kontinum lainnya sumber-sumber yang dapat dipengaruhi oleh fluktuasi jangka pendek. Sementara kontinum agregasi sistemik meliputi sumber-sumber sistemik, sumber-sumber masyarakat, sumber-sumber pemerintahan dan sumber-sumber idiosinkretik.

Sumber politik luar negeri yang akan mempengaruhi kebijakan luar negeri oleh Toma dan Gorn (1991) disebut antara lain sistemik obyektif seperti geografi dan struktur sistem internasional. Sedangkan faktor atribut

nasional melingkupi demografi, ekonomi, militer dan pemerintahan. Faktor idiosinkretik subjektif mencakup masalah kepemimpinan.

Barulah kemudian dengan pertimbangan domestik dan internasional, kebijakan sebuah negara akan diambil. Bagaimana para pengambil keputusan meramu faktor internasl dan eksternal tersebut menjadi perhatian dari model pengambilan keputusan dalam bidang luar negeri. Para pelaku pengambil keputusan bidang luar negeri dihadapkan kepada berbagai pilihan dengan waktu yang terbatas. Selain itu pengambil kebijakan kadang-kadang dihadapkan pada informasi yang tidak lengkap namun harus sudah mengambil keputusan.

### Model Pengambilan Keputusan

Berasarkan dari proses pengambilan keputusan itu setidaknya ada beberapa model yang muncul yakni model rasional, model pengambilan keputusan, model politik birokrasi, model adaptif dan model incremental. Marijke Breuning (2007) menyebut setidaknya ada tiga model besar dalam pengambilan keputusan politik luar negeri berdasarkan model Graham T. Allison.

**Gambar 1**

	Model Kebijakan Rasional	Model Proses Organisasional	Model Politik Birokrasi
Penentu kebijakan	Kepentingan nasional	Kinerja organisasi dan kelayakan	Perundingan yang kompleks diantara individual dan lembaga
Aktor kunci	Pemerintah, bertindak sebagai satu kesatuan, pembuat keputusan yang rasional	Organisasi, bertindak dengan landasan prosedur standar operasi (SOP)	Individual, dipandu oleh peran dan kepentingan mereka

Proses keputusan	1. Identitas kepentingan nasional	1. Kepentingan organisasional dan kepentingan yang ditentukan oleh preferensinya	1. Horizontal: kepentingan ditentukan oleh peran dan kelembagaan
	2. Identifikasi pilihan-pilihan	2. Penyesuaian terhadap SOP	2. Vertikal: kepentingan ditentukan oleh posisi dalam hirarki
	3. Analisis pilihan Untung/Rugi	3. Kelayakan ditentukan oleh pilihan kebijakan	3. Perundingan dan manuver politik lain ditentukan pilihan kebijakan
	4. Pilihan alternative kebijakan yang terbaik untuk melayani kepentingan nasional		

Selain tiga model untuk studi politik luar negeri, Loyd Jensen (1982) menyebut beberapa pendekatan lainnya secara lengkap. Jensen memaparkan lima model dalam pembuatan kebijakan politik luar negeri. Pertama, model strategis atau rasional. Pendekatan ini sering digunakan oleh sejarawan diplomatik untuk melukiskan interaksi politik luar negeri berbagai negara atau tindakan para pemimpin negara-negara itu dalam merespon negara lainnya. Negara dan pengambil keputusan dipandang sebagai aktor terpendcil yang memaksimalkan tujuannya dalam politik global. Pendekatan ini memiliki kelemahan adalah asumsi kalkulasi rasional yang dilakukan para pengambil kebijakan dalam situasi ideal yang jarang terjadi. Dengan kata lain apa yang disebut rasional oleh peneliti sering dianggap rasional oleh yang lainnya. Bahkan ada kelemahan lainnya bahwa model

seperti ini menyandarkan pada intuisi dan observasi.

Model kedua adalah pengambilan keputusan. Penulis terkenal kerangka analisa ini adalah Richard C Snyder, HW Bruck dan Burton Sapin. Ia menggambarkan modelnya dalam kerangka yang kompleks dengan meneropong jauh kedalam "kotak hitam" pengambilan kebijakan luar negeri. Salah satu keuntungan pendekatan ini yakni membawa dimensi manusia kedalam proses politik luar negeri secara lebih efektif.

Jensen juga menyebutkan adanya model lain yakni politik birokrasi. Pendekatan ini menekankan pada peran yang dimainkan birokrat yang terlibat dalam proses politik luar negeri. Menurut Jensen, karena peralihan yang signifikan dalam pemerintahan dan partai-partai politik di banyak negara, maka politik luar negeri tergantung kepada pelayanan pegawai negeri yang lebih permanen untuk informasi dan nasihat. Oleh sebab itu birokrat termasuk di jajaran Departemen Luar Negeri, mampu mempengaruhi pembentukan politik luar negeri. Namun demikian peran biokrat ini tak bisa dibesar-besarkan karena keterbatasan pengaruhnya juga.

Keempat, model adaptif menekankan pada anggapan bahwa perilaku politik luar negeri seyogyanya difokuskan pada bagaimana negara merespon hambatan dan peluang yang tersedia dalam lingkungan internasional. Disinilah pilihan politik luar negeri tidak dalam kondisi terbatas namun sangat terbuka terhadap segala pilihan.

Model kelima disebut Jensen sebagai pengambilan keputusan tambahan. Karena adanya ketidakpastian dan tidak lengkapnya informasi dalam masalah-masalah internasional, disamping banyaknya aktor-aktor publik dan privat yang terkait dengan isu-isu politik luar negeri, maka keputusan tak bisa dibuat dalam pengertian kalkulasi rasional komprehensif.

Sejauh ini seperti dikatakan Ali E Hilla Dessouki dan Baghat Korany, ada tiga pendekatan yang mendominasi studi politik luar negeri di negara-negara berkembang baik di Asia, Afrika maupun Amerika Latin. Pertama, pendekatan psikologis. Pendekatan ini menilai politik luar negeri sebagai fungsi impuls dan idiosinkratik seorang pemimpin. Menurut pandangan ini, raja-raja dan presiden merupakan sumber politik luar negeri. Oleh karena itu perang dan damai merupakan selera pribadi dan pilihan individual.

Dalam hal ini politik luar negeri dipersepsikan bukan sebagai aktivitas yang dirancang untuk mencapai tujuan-tujuan nasional atau sosial melainkan seperti ditulis Edward Shill tahun 1962 sebagai "bagian dari hubungan masyarakat. Tujuannya, memperbaiki citra negara, meningkatkan popularitas pemimpin dan mengalihkan perhatian dari kesulitan-kesulitan domestik kepada ilusi-ilusi kemenangan eksternal.

Terhadap pendekatan ini sedikitnya terdapat tiga kritik. Pertama, pendekatan ini membuat politik luar negeri tampak seperti sebuah kegiatan irasional, bukan masalah analisis sistematis. Kritik kedua, pendekatan ini mengabaikan konteks (domestik, regional dan global) dimana politik luar negeri diformulasikan dan dilaksanakan. Ketiga, pendekatan seperti ini mengabaikan fakta bahwa karena kepentingan mereka dalam survival politik, sebagian besar pemimpin menepiskan sifat eksentriknya yang berlawanan dengan sikap dominan, perasaan publik dan realitas politik.

Memang sulit mengesampingkan variabel idiosinkratik di kebanyakan negara berkembang namun yang lebih penting dianalisa bagaimana konteks pembuatan kebijakan mendorong tipe-tipe kepemimpinan tertentu dan bukan tipe yang lainnya. Atau bagaimana faktor idiosinkratik pemimpin

mungkin mengubah konteks, mempengaruhi orientasi politik luar negeri pemimpin lainnya.

Kedua, pendekatan negara-negara besar yang dominan di kalangan pakar-pakar realis seperti Hans J Morgenthau. Pendekatan ini memandang politik luar negeri sebagai fungsi konflik Timur-Barat. Singkatnya, politik luar negeri negara-negara berkembang dipandang lemah otonominya. Negara berkembang dipengaruhi rangsangan eksternal, mereka bereaksi terhadap prakarsa dan sitausi yang diciptakan kekuatan eksternal. Kelemahan utama pendekatan ini mengabaikan sumber-sumber dalam negeri dalam politik luar negeri.

Ketiga, pendekatan reduksionis atau model-builders. Pendapatnya, politik luar negeri negara berkembang ditentukan oleh proses yang sama dan perhitungan keputusan yang membentuk politik luar negeri negara-negara maju. Perbedaan dasarnya adalah kuantifikasinya. Negara berkembang memiliki sumber-sumber dan kemampuan yang kecil. Oleh sebab itu, melaksanakan politik luar negeri dalam skala yang lebih kecil. Pandangan ini berdasarkan asumsi bahwa perilaku semua negara (besar dan kecil, kaya atau miskin, berkembang atau maju) mengikuti model pengambilan keputusan aktor rasional.

Dikatakan pula, semua negara berusaha meningkatkan kekuasaan dan semua negara juga dimotivasi oleh faktor-faktor keamanan. Oleh karena itulah, politik luar negeri negara-negara berkembang persis sama seperti negara maju namun dalam level lebih rendah. Pendekatan ini tidak memperhitungkan karakter khusus seperti modernisasi, pelebagaan politik yang rendah dan status ketergantungan dalam stratifikasi sistem global.

Salah satu ciri-ciri kajian baru, berbeda dengan tiga pendekatan tadi, menekankan kepada sumber-sumber politik luar negeri dan bagaimana proses modernisasi dan perubahan

sosial mempengaruhi perilaku eksternal negara-negara berkembang.

Misalnya karya Weinstein (1976) tentang politik luar negeri Indonesia yang menghasilkan pandangan adanya tiga tujuan politik luar negeri. Pertama, mempertahankan kemerdekaan bangsa melawan ancaman yang dipersepsikan. Kedua, mobilisasi sumber-sumber eksternal untuk pembangunan dalam negeri. Dan ketiga, mencapai sasaran-sasaran yang berkaitan dengan politik dalam negeri seperti mengisolasi salah satu oposisi politik dari dukungan luar negeri, memanfaatkan legitimasi untuk tuntutan-tuntutan politik domestik dan menciptakan simbol-simbol nasionalisme dan persatuan nasional.

Contoh lain kajian baru politik luar negeri negara berkembang menekankan sumber-sumber domestik dan bagaimana proses modernisasi dan perubahan sosial mempengaruhi perilaku eksternal. East dan Hagen menggaris bawahi faktor sumber-sumber untuk membedakan dengan ukuran-ukuran faktor itu berupa jumlah absolut sumber-sumber yang tersedia dengan faktor modernisasi yang artinya kemampuannya memobilisasi, mengontrol dan menggunakan sumber-sumber ini. Modernisasi itu sendiri dipandang sebagai proses dimana negara-negara meningkatkan kemampuannya untuk mengontrol dan menggunakan sumber-sumbernya. Ini berarti, negara yang modern punya kemampuan yang lebih besar dalam bertindak.

Unsur penting lainnya kajian politik luar negeri negara berkembang menekankan pada posisi ekonomi politik aktor dalam stratifikasi sistem global. Johan Galtung seperti dikutip Marshall R Singer (1980) melukiskan dengan jelas tentang stratifikasi dalam sistem internasional ini. Galtung memaparkan bahwa sistem politik internasional mirip dengan sistem feodal yang terdiri dari negara besar alias "top dog",

negara menengah dan regional serta negara berkembang atau negara "underdog" yang lebih kecil.

Dalam konteks ini, ketidaksederajatan menjadi fokus utama. Negara berkembang eksis dalam tatanan dunia ini dicirikan dengan ketidaksederajatan antara negara dalam level pembangunan sosial ekonomi, kemampuan militer dan stabilitas politik dan prestise. Akibatnya, penetrasi luar terada proses pengambilan keputusan negara-negara berkembang. Aktor eksternal berpartisipasi secara otoritatif dalam alokasi sumber-sumber dan determinasi sasaran-sasaran nasional. Dalam hal ini banyak karya ilmiah sudah ditulis tentang peranan Dana Moneter Internasional (IMF), perusahaan multinasional dan bantuan luar negeri negara-negara besar.

Dari berbagai pendekatan yang ada, tulis Hillal dan Korany, analisis yang memadai terhadap politik luar negeri negara-negara berkembang semestinya mempertimbangkan bahwa politik luar negeri adalah bagian dan paket situasi umum Dunia Ketiga dan merefleksikan evolusi situasi ini. Dengan demikian, proses politik luar negeri tak dapat dipisahkan dari struktur sosial domestik atau proses politik domestik.

Menurut Hillal dan Korany, untuk memahami politik luar negeri negara Dunia Ketiga perlu membuka "kotak hitam". Dunia Ketiga ini banyak dipengaruhi stratifikasi internasional. Meskipun negara berdaulat namun negara-negara Dunia Ketiga, dapat dirembesi, dipenetrasi dan bahkan didominasi Oleh sebab itu penting pula melihat struktur global yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan luar negeri.

Sedikitnya ada tiga persoalan besar yang dihadapi negara berkembang dalam melaksanakan politik luar negerinya. Pertama, dilema bantuan dan independensi. Negara Dunia Ketiga mengalami dilema anara

memiliki bantuan luar negeri atau mempertahankan independensi nasional.

Kedua, dilema sumber-sumber dan tujuan yang lebih menekan di negara berkembang dibandingkan negara maju. Dilema ini menyangkut kemampuan para pengambil kebijakan mengejar tujuan di tengah realisme kemampuan negaranya.

Keempat, dilema keamanan dan pembangunan yang merupakan versi modern dari debat lama "senjata atau roti". Sejumlah pakar menilai politik luar negeri terutama merupakan proses atau aktivitas yang tujuan utamanya adalah mobilisasi sumber-sumber eksternal demi pembangunan masyarakat.

### **Pendekatan Politik Birokrasi**

Salah satu yang menjadi sorotan dalam artikel ini adalah model politik birokrasi (bureaucratic politics). Model ini menekankan pada peranan yang dilakukan banyak birokrat yang terlibat dalam proses politik luar negeri (Perwira dan Yani, 2014: 49). Dengan memfokuskan kepada peran birokrat maka pendekatan ini lebih banyak menekankan kepada birokrat tidak kepada negara sebagai pengambil kebijakan. Pendekatan ini memandang bahwa para birokrat memainkan peran besar dalam kebijakan luar negeri yang berarti pengaruhnya dominan. Selain para birokrat ini mengambil keputusan berkaitan dengan kebijakan luar negeri, merekapun bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut yang sekaligus para birokrat berpengaruh pada tahap implementasi kebijakan.

Sebenarnya akar dari model politik birokratik dapat dilacak kepada teori filosof Jerman Max Weber. Namun model ini menjadi terkenal ketika para ahli mulai meneliti apa yang menjadi faktor faktor dalam proses pengambilan keputusan politik luar negeri dan pertahanan Amerika Serikat. Para peneliti menyebutnya sebagai model politik

demokratis atau model proses politik (Zhang Qingmin, 2016).

Model birokrasi politik dalam analisa politik luar negeri dapat dianggap sebagai langkah selanjutnya dari pendekatan "groupthink" karena model ini memfokuskan kepada peran yang dimainkan birokrat dalam proses pengambilan keputusan kebijakan luar negeri. Argumen dari model ini adalah dimulai dari titik bahwa dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri dan selama pelaksanaannya oleh pemerintah sangat tergantung dari para birokrat.

Dasarnya adalah karena pemerintah dan para politisi sifatnya sementara sea kebanyakan para politisi kurang mengetahui dan kurang ahli dalam isu luar negeri ketergantungan kepada kaum birokrat tidak dapat dihindarkan lagi. Dengan kata lain pendekatan politik birokrasi (bureaucratic politics) menegaskan bahwa kebijakan luar negeri terutama diformulasikan oleh birokrat bukan oleh pengambil keputusan kunci.

Menurut model politik birokrasi yang dirintis Allison (1971) dan Halperin (1974), keputusan atau pilihan akan satu atau beberapa kebijakan biasanya merupakan tawar menawar antara beberapa lembaga pemerintah. Anggota lembaga pemerintah yang berbeda-beda itu berusaha mendesakkan pandangannya dalam proses formulasi kebijakan. Oleh sebab itulah, putusan kebijakan yang diambil dalam model politik birokrasi tidak dapat dipandang sebagai satu keputusan tunggal. Malah sebaliknya merupakan hasil dari rivalitas, tawar menawar, kompromi dan penyesuaian diantara berbagai lembaga pemerintah.

Model rasional dalam pengambilan keputusan mendapatkan kritik yang tajam dalam model politik birokrasi karena keputusan tergantung dari putaran perundingan dan diskusi diantara berbagai lembaga dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Di sisi lain, akurasi model politik

birokrasi dalam menjelaskan kebijakan luar negeri dapat juga dipermasalahkan dengan alasan bahwa birokrasi bukanlah arsitek utama kebijakan luar negeri. Oleh sebab itu dapat juga dinyatakan bahwa birokrasi berurusan hanya dengan keputusan sehari-hari bukan yang penting selama krisis terjadi.

Selain itu peran birokrasi tidak dapat dibesar-besarkan karena para pemimpin dan pengambil keputusan kunci memilih para penasihatnya yang mendukung pandangan mereka. Para pengambil keputusan level yang tinggi juga mencari informasi sendiri dan memprosesnya agar tidak tergantung struktur birokrasi.

James N. Rosenau menjelaskan pedoman praktis yang dirancang untuk membantu penelaahan terhadap variabel-variabel yang mempengaruhi pembuatan kebijakan dalam politik luar negeri. Rosenau mengelompokkan variabel-variabel tersebut dalam lima kategori yakni variabel ideosinkretik yang berhubungan dengan persepsi, image, dan karakteristik pribadi si pembuat keputusan. Selanjutnya variabel peranan sebagai gambaran pekerjaan atau sebagai aturan-aturan perilaku yang diharapkan bagi elit-elit yang mempengaruhi, merumuskan, dan melaksanakan kebijaksanaan. Terlepas dari psikologis seseorang, apabila dia memegang peranan yang spesifik, maka hasil perilakun a dimodifikasi oleh harapan dan ekspektasi publik terhadap perilaku tadi. Yang lainnya variabel nasional yang mencakup atribut nasional yang mempengaruhi hasil politik luar negeri dalam pembuatan kebijakan. Hal ini ditandai oleh unsur-unsur power yang nyata (tangible) dan yang tidak nyata (intangible). Variabel lainnya yakni sistematik yang memasukkan seluruh struktur dan proses internasional.

Sedangkan yang menjadi sorotan dalam tulisan ini adalah variabel birokratis

yang terkait dengan struktur dan proses pemerintahan serta efeknya terhadap politik luar negeri. Pembuat kebijakan mengambil keputusan dengan dipengaruhi oleh nilai-nilai organisasi atau birokrasi dimana ia terlibat di dalamnya. Unit-unit birokrasi dalam suatu negara secara konstan bersaing untuk melestarikan kelangsungan hidup dan pertumbuhan birokrasi tersebut dan untuk memaksimalkan keterlibatan dan pengaruhnya dalam proses pembuatan keputusan sehingga program-program dan kegiatan-kegiatannya berjalan lancar dan kemungkinan mereka tetap dapat menikmati kekuasaan serta hak-hak istimewa yang mungkin mereka peroleh.

## PENUTUP

Model politik birokrasi mengangkat peran birokrat dalam pengambilan kebijakan luar negeri. Dalam negara demokratis peran birokrat sangat besar karena para politisi dan pejabat tinggi di kementerian bisa berganti. Namun birokrat yang juga karena kemampuan serta pengetahuan mereka mengenai isu-isu luar negeri sudah terjaga dan terpelihara, mereka menentukan arah kebijakan luar negeri. Para birokrat ini dominan jika para pemimpin tingginya tidak memiliki kemampuan yang luas dalam menangani masalah luar negeri. Ketergantungan akan mereka akan tinggi. Namun demikian bisa juga para pemimpin ini memiliki para penasihatnya yang memiliki sumber informasi sehingga tidak tergantung kepada para birokrat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Breuning, Marijke. 2007. *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Dessouki, Ali E Hillal and Baghat Korany. 1991. "A Literature Survey and Framework for Analysis" Dalam *The Foreign Policies of Arab States*, Bouleider, Westview Press, 1991.



- Halperin, Morton H. and Priscilla A. Clapp and Arnold Kanter. 2006. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington: Brookings Institution Press.
- Jemadu, Aleksius. 2008. *Politik Global dalam Teori dan Praktik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Lyod Jensen. 1982. *Explaining Foreign Policy*. New Jersey: Prentice Hall. Inc.
- Mintz, Alex and Karl DeRouen. 2001. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. New York: Cambridge University Press.2010.
- Perwita, Anak Agung Banyu dan Yanyan Mochama Yani. 2014. *Pengantar Ilmu Hubungan Interasional*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Qingmin, Zhang . 2016. "Bureaucratic Politics and Chinese Foreign Policy-making". *The Chinese Journal of International Politics*, 2016, 1–24.
- Rosenau, James N. 1976. "The Study of Foreign Policy" dalam James N. Rosenau, Kenneth Thompson and Gavin Boys (eds.) *World Politics: An Introduction*. New York: Free Press.
- Singer, Marshall R. 1985. "The Foreign Policies of Small Developing States" dalam *World Politics: An Introduction* oleh James N Rosenau, Kenneth W Thompson dan Gavin Boyd. New York: The Free Press.
- Tayfur, Fatih. 1994. "Main Approaches to the Study of Foreign Policy: A Review". *Dalam Metu Studies in Development*, 21 (1), 1994, 113-141.
- Weinstein, Franklin B. 1976. *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence: From Sukarno to Soeharto*. Ithaca: Cornell University Press.