

How States Think: The Rationality of Foreign Policy

I Gusti Agung Rama Raditya

Penulis : John J. Mearsheimer dan Sebastian Rosato

Penerbit : Yale University Press

Tahun : 2023

Halaman : 304

Negara mengambil kebijakan luar negeri berdasarkan pertimbangan rasionalitas. Rasionalitas adalah bagaimana aktor internasional memandang dunia menurut persepsinya sendiri untuk mencapai tujuannya. Namun, sistem internasional merupakan sebuah tempat yang sulit bagi aktor untuk mendapatkan informasi. Seandainya aktor internasional berhasil mendapatkan informasi yang diinginkannya, ada probabilitas besar bahwa informasi tersebut tidak dapat diandalkan karena telah dimanipulasi oleh aktor-aktor lain. Dengan kata lain, negara membutuhkan sebuah teori untuk dapat melihat sebuah fenomena dengan lebih masuk akal. Aktor pembuat kebijakan luar negeri juga akan dikatakan rasional ketika menggunakan teori untuk melihat fenomena yang terjadi agar dapat mencapai tujuannya.

Teori adalah sebuah simplifikasi dari fenomena internasional agar dapat menjelaskan bagaimana fenomena tersebut dapat terjadi. Teori tersusun atas klaim-klaim empiris, asumsi, dan logika sebab-akibat (jika x maka y). Penggunaan teori dalam dunia nyata akan bermanfaat bagi pembuat kebijakan karena proses untuk mendapatkan sebuah teori menggunakan logika sebab-akibat dan didukung dengan bukti-bukti empiris untuk menghindari hal-hal yang sulit masuk akal. Teori akan digunakan dalam pembuatan kebijakan, secara langsung atau tidak langsung, serta disadari maupun tidak. Namun, teori yang dapat digunakan untuk mencapai

rasionalitas haruslah teori yang kredibel, yaitu (1) berdasarkan evaluasi dari asumsi, logika sebab-akibat, dan fakta empiris; (2) menggunakan logika yang konsisten dalam melihat berbagai fenomena; dan (3) memiliki bukti nyata. Dengan kata lain, penggunaan teori merupakan sesuatu yang tidak terelakkan dalam rasionalitas kebijakan luar negeri.

Kebijakan luar negeri yang dibuat oleh negara akan melalui proses diskursus pengambilan keputusan oleh elite-elite politik. Rasionalitas dalam pengambilan keputusan oleh elite-elite politik ini otomatis dibutuhkan untuk menghasilkan sebuah kebijakan luar negeri yang rasional. Rasionalitas dapat terjadi dalam dua tingkatan, yaitu individu dan kolektif. Di tingkat individu, rasionalitas merupakan sebuah proses mental yang meliputi bagaimana seorang individu memersepsikan sebuah fenomena. Di tingkat kolektif, rasionalitas yang terjadi merupakan kumpulan rasionalitas dari individu yang berkumpul, melakukan diskursus, dan kemudian mengambil kebijakan. Ketika tahapan-tahapan ini dilakukan, kebijakan luar negeri yang tercipta juga akan bersifat rasional.

Sebaliknya, negara juga dapat bertindak tidak rasional. Tindakan tidak rasional ditandai dari kebijakan luar negeri yang diambil tidak berlandaskan suatu teori dan tidak melalui tahap diskursus di antara para elite. Tindakan tidak rasional ini dapat terjadi ketika elite-elite politik yang terlibat dalam diskursus memutuskan untuk diam, berbohong, mengikuti paksaan, atau menyimpan informasi yang ia miliki terhadap sebuah fenomena untuk dirinya sendiri. Ketika situasi ini terjadi, bisa dipastikan tujuan tidak dapat tercapai. Sebaliknya, ketika suatu negara bertindak rasional, kebijakan luar negeri negara tersebut memang belum tentu dapat membantu mencapai tujuannya, tetapi persentase keberhasilannya akan jauh lebih besar dibanding negara yang tidak rasional.

Contoh negara-negara yang bertindak rasional dapat dilihat pada fenomena menjelang Perang Dunia I dan Perang Dunia II. Meskipun sering disebut tidak rasional, kepemimpinan Jerman sebelum Perang Dunia I untuk melawan Triple Entente merupakan contoh tindakan rasional negara. Kanselir Jerman ketika itu, Bethmann, berhasil membuat kebijakan yang berlandaskan dengan teori dan melalui diskursus. Kebijakan ini tercermin melalui caranya untuk melawan Triple Entente yang terbagi ke dua fase. Pada fase pertama, Jerman setuju untuk menggunakan konsep *balance of power* untuk mencegah terjadinya perang yang lebih besar. Pada fase kedua, Jerman memutuskan untuk mengubah keseimbangan kekuatan di Eropa dengan menyiapkan strategi perang untuk melawan Rusia, Perancis, dan Inggris melalui peningkatan jumlah tentara. Contoh kedua adalah kebijakan Jepang untuk menghadapi Uni Soviet sebelum Perang Dunia II. Selama masa jeda perang, terutama sebelum tahun 1931, Jepang menggunakan strategi kooperasi dengan berbagai negara kuat dan Tiongkok. Strategi kooperasi ini berhasil dilakukan dengan mengakui Uni Soviet sebagai negara, menjalin kooperasi dengan Inggris dan Amerika Serikat, serta menggunakan prinsip nonintervensi ke Tiongkok. Pada musim gugur 1931, strategi Jepang berubah dan mengambil kebijakan yang lebih agresif dengan tujuan menjadi kerajaan yang autarki. Kebijakan Jepang ini dapat dikatakan rasional karena berlandaskan teori bahwa sistem internasional adalah sebuah sistem yang mandiri (*self-help system*).

Sementara itu, negara-negara juga dapat mengambil kebijakan luar negeri yang tidak rasional. Contoh dari negara tersebut adalah Amerika Serikat ketika menginvasi Kuba dan Irak. Ketika menginvasi Kuba, pertimbangan presiden John F. Kennedy memutuskan untuk melanjutkan Invasi Teluk Babi tanpa adanya intelijen yang matang. Dengan kata lain, kebijakan luar negeri

Amerika Serikat tidak rasional karena teori yang digunakan tidak berdasarkan bukti-bukti empiris karena kekurangan data intelijen. Sementara itu, ketika menginvasi Irak, teori yang digunakan merupakan gabungan dari teori kredibel dan nonkredibel. Presiden George W. Bush menggunakan gabungan dari teori perdamaian demokratis (*Democratic Peace Theory*) untuk membuat Irak menjadi negara demokrasi dan menghindari terjadinya perang, tetapi menggunakan pemaksaan demokrasi.

Berdasarkan kedua kasus, negara-negara memutuskan untuk bertindak rasional karena bertujuan untuk mempertahankan keberlangsungan dirinya (*survivability*). Mearsheimer dan Rosato mengakui bahwa pada kenyataannya, negara memiliki berbagai tujuannya masing-masing, seperti menyebarkan ideologi, keuntungan ekonomi, dan keamanan. Namun, tujuan-tujuan tersebut prioritasnya berada di bawah dari tujuan keberlangsungan negara tersebut. Fakta ini ditunjukkan dari peristiwa sejarah pada perang-perang terdahulu ketika negara-negara memutuskan untuk melawan negara lain yang berpeluang mengancam kedaulatannya.

Berkaca dari penjelasan tentang rasionalitas negara dalam mengambil kebijakan luar negeri, terdapat beberapa catatan terhadap literatur milik Mearsheimer dan Rosato. Pertama, analisis yang dilakukan oleh Mearsheimer dan Rosato terpusat di pengambil kebijakan luar negeri di tataran elite politik yang sempit. Dalam hal ini, Mearsheimer dan Rosato melihat bahwa pengambil kebijakan luar negeri suatu negara hanya dapat dilakukan oleh menteri luar negeri dan presiden. Berdasarkan studi kasus yang Mearsheimer dan Rosato sebutkan, yaitu contoh kasus tentang perang, menteri pertahanan nyatanya memiliki andil yang besar dalam memobilisasi pasukan. Namun, Mearsheimer dan Rosato tidak secara khusus menyoroti menteri pertahanan sebagai aktor yang signifikan dalam analisisnya dan memilih untuk melihat

peran parlemen sebagai badan legislatif dalam merumuskan kebijakan perang. Selain itu, jika mengambil studi kasus kebijakan luar negeri selain perang, ada banyak aktor-aktor lain yang dapat mengambil kebijakan luar negeri atas nama negara. Sebagai contoh, dalam bidang ekonomi, menteri keuangan dan menteri perdagangan memiliki peran dalam memilih mitra atau ketika mempertimbangkan penjatuhan sanksi. Dengan kata lain, apabila analisis terhadap aktor-aktor yang disebutkan oleh Mearsheimer dan Rosato tidak bisa menjelaskan rasionalitas suatu negara dalam kebijakan luar negerinya, bisa jadi terdapat aktor-aktor lain yang secara tidak langsung turut berperan dalam mengambil keputusan.

Kedua, terdapat alternatif pandangan yang mempertimbangkan bahwa faktor diskursus di tingkat elite politik merupakan hasil diskursus di tingkat masyarakat. Menurut Habermas (1962), diskursus yang terjadi di tingkat publik (*public sphere*) akan menghasilkan sebuah diskursus di masyarakat yang pada akhirnya akan sampai di tingkat elite. Argumen ini memberikan perspektif yang berbeda karena secara tidak langsung mengakui bahwa rasionalitas elite politik bisa dicerai oleh tekanan-tekanan dari irasionalitas publik. Mearsheimer dan Rosato tidak mempertimbangkan perspektif ini karena melihat bahwa negara merupakan aktor tunggal dan otonom. Serupa dengan poin sebelumnya, pandangan mereka dipengaruhi oleh latar belakangnya sebagai akademisi penganut realisme.

Ketiga, literatur ini secara spesifik tidak membahas tentang kekuatan besar (*great powers*) lain dan hanya terfokus pada fenomena-fenomena yang terjadi selama Perang Dunia I dan Perang Dunia II. Sebagai literatur yang terbit pada tahun 2003 sebagai edisi pertama, Mearsheimer dan Rosato tidak mempertimbangkan fenomena internasional yang terjadi selama periode tahun 2011-2022, misalnya invasi Rusia ke Ukraina atau serangan Israel ke Gaza

yang berlangsung sejak lama. Selain itu, negara-negara kekuatan baru (*rising power*) seperti Tiongkok dan India juga tidak dipertimbangkan atau dijadikan studi kasus oleh keduanya. Padahal, pembahasan mengenai persaingan dan konflik akibat adanya aktor atau negara yang ingin memaksimalkan kekuasaannya seharusnya menjadi perhatian utama dari akademisi realisme ofensif, terutama pada fenomena internasional yang lebih kontemporer.

Analisis yang diajukan oleh Mearsheimer dan Rosato sering kali sulit diterapkan di negara-negara dengan kekuatan menengah, seperti Indonesia. Pendekatan mereka cenderung berfokus kepada perang sebagai indikator utama untuk menilai rasionalitas perilaku negara, serta sering kali lebih relevan bagi negara-negara besar dengan kekuatan militer yang signifikan. Kondisi ini tercermin dalam konteks Perang Dunia I dan II yang menjadi bahasan utama. Dalam kerangka realisme ofensif, negara-negara besar dianggap lebih mampu untuk menginisiasi dan memanfaatkan perang sebagai alat untuk mencapai tujuan strategis mereka. Sementara itu, negara dengan kekuatan menengah sulit dimasukkan dalam analisis ini karena tidak selalu memiliki kemampuan untuk memulai konflik berskala besar. Meskipun demikian, negara-negara berkekuatan menengah tetap dapat memanfaatkan pemikiran Mearsheimer dan Rosato untuk memahami dinamika global dan merumuskan strategi yang bijak dalam menghadapi negara-negara besar, terutama dalam konteks rasionalitas dan keseimbangan kekuatan.

Referensi

Habermas, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Diterjemahkan oleh Thomas Burger dengan Frederick Lawrence. Cambridge: Polity Press, 1989. Edisi asli diterbitkan tahun 1962.