

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Permasalahan

Periode pasca-Perang Dingin yang ditandai dengan bubarnya Uni Soviet di penghujung tahun 1991 kerap disebut sebagai sebuah masa dimana negara-negara di dunia harus meredefinisikan kembali kebijakan luar negerinya. Redefinisi atau peninjauan kembali atas konsepsi serta realisasi kebijakan luar negeri sebuah negara adalah merupakan hal yang tidak terelakan, terutama terkait dengan prinsip-prinsip adaptif dalam kebijakan luar negeri, termasuk dalam menanggapi perubahan pada lingkungan strategis global pada periode pasca-Perang Dingin. Tidak hanya bagi Amerika Serikat (AS) sebagai salah satu aktor utama Perang Dingin ataupun negara-negara besar lainnya, upaya redefinisi atas kebijakan luar negeri pasca-Perang Dingin juga harus dilakukan oleh negara-negara berkembang yang dalam era Perang Dingin disebut sebagai negara-negara dunia ketiga. Diantara banyak negara-negara tersebut, India adalah salah satu negara yang cukup banyak mendapatkan perhatian publik internasional. Selain dikarenakan potensi negara tersebut untuk menjadi pemain penting dalam konstalasi politik dunia dalam periode pasca-Perang Dingin, faktor historis sebagai salah satu negara berkembang yang memiliki peran penting dalam dinamika politik dunia di era Perang Dingin -misalnya dengan menjadi salah satu pionir pembentukan Gerakan Non-Blok (GNB)- menjadikan India sebagai salah satu negara yang memiliki nilai penting dalam konstalasi politik dunia dewasa ini.

Republik India adalah sebuah negara besar<sup>1</sup> dengan intensitas dinamika kebijakan luar negeri yang cukup tinggi semenjak negara tersebut mendapatkan

---

<sup>1</sup> India adalah merupakan negara dengan luas wilayah geografis terbesar ketujuh di dunia dengan total luas area sebesar 3.166.414 km<sup>2</sup> dan juga adalah merupakan negara dengan jumlah populasi kedua terbesar di dunia dengan estimasi total populasi sebesar 1.119.538.000 (2006). Sumber: Britannica Online Encyclopedia, <http://www.britannica.com/nations/India>, (Diakses pada tanggal 28 September 2007 pukul 22.40 WIB).

kemerdekaan pada tahun 1947 dan kemudian mengadopsi bentuk pemerintahan republik pada tahun 1950. T.N. Kaul, mantan Menteri Luar Negeri yang juga salah seorang diplomat senior India, mengemukakan bahwa secara umum terdapat tiga faktor utama yang menjadi dasar untuk dapat memahami dinamika dan perkembangan kebijakan luar negeri India. Faktor pertama berkenaan dengan posisi India yang penting dan memiliki nilai strategis di antara dua kawasan; Asia Tengah dan Asia Selatan, serta menghubungkan Asia Timur dengan Asia Barat (Timur Tengah). Faktor kedua adalah warisan tradisi yang telah terbangun semenjak masa kerajaan Ashoka untuk senantiasa membangun perdamaian dan persahabatan dengan kerajaan-kerajaan lain, dan juga kebijakan untuk tidak mengedepankan penggunaan instrumen kekerasan dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan domestik maupun eksternal. Faktor ketiga adalah mengedepankan penggunaan cara-cara damai dalam upaya membebaskan diri dari jajahan negara kolonialis dan membangun kembali struktur sosial dan ekonomi secara mandiri sebagai bagian penting dari proses kemerdekaan India.<sup>2</sup>

Atas dasar ketiga faktor tersebut, kemudian dikembangkan visi kebijakan luar negeri India yang berlandaskan pada perdamaian, pembangunan, dan keadilan sosial. Visi tersebut kemudian mengarahkan India untuk merumuskan kebijakan luar negerinya dalam kerangka kebijakan non-blok dan senantiasa berupaya untuk hidup berdampingan secara damai (*peaceful coexistence*) setelah negara tersebut mendapatkan kemerdekaan pada tahun 1947.<sup>3</sup> Sejarah kemudian menunjukkan, bahwa kendati India kerap mengalami hubungan yang tidak harmonis dengan negara-negara tetangganya terutama Pakistan dan Republik Rakyat Cina (RRC), pemerintah India tidak pernah berkebijakan untuk memutuskan hubungan diplomatik dengan kedua negara tersebut. Visi untuk mengedepankan perdamaian, pembangunan, dan keadilan sosial dalam relasi

---

<sup>2</sup> T.N. Kaul, "An Integrated View of India's Foreign Policy", dalam V.D. Chopra, M. Rasgotra, Kashi Prasad Misra, and International Institute for Asia Pacific Studies (eds.), *India's Foreign Policy in the 1990s*, (New Delhi: Patriot Publishers, 1990), hal. 5.

<sup>3</sup> *ibid.*

antar negara yang berada dalam kerangka *peaceful coexistence* memiliki kontribusi besar dalam perumusan kebijakan-kebijakan tersebut.

India kerap disebut sebagai salah satu negara berkembang yang menempati posisi unik di era Perang Dingin. Keunikan posisi India tersebut terutama disebabkan oleh kemampuan negara itu untuk secara pragmatis menempatkan diri diluar konfigurasi konflik AS dan Uni Soviet kala itu sambil terus berupaya memaksimalkan pencapaian kepentingan nasionalnya dalam segala bidang.<sup>4</sup> Kendati menerapkan bentuk pemerintahan nasional dengan sistem demokrasi liberal dalam bentuk pemerintahan parlementer, India memang tidak mengembangkan format politik luar negeri yang pro-AS maupun negara-negara blok barat lainnya. Bahkan, sejak dekade tahun 1970-an India dipandang sebagai negara yang memiliki kedekatan dengan Uni Soviet setelah kedua negara menandatangani Perjanjian Perdamaian, Persahabatan, dan Kerjasama (*The Treaty of Peace, Friendship, and Cooperation*) pada bulan Mei 1971. Kedekatan India dengan Uni Soviet tersebut terutama berkenaan dengan kerjasama antara kedua negara untuk mengembangkan kapasitas dan teknologi kemiliteran, terutama terkait dengan keputusan India untuk mengembangkan persenjataan nuklir nasionalnya sejak periode 1970-an.<sup>5</sup>

Selain itu, India juga memanfaatkan kedekatannya dengan Uni Soviet dengan tujuan untuk mengantisipasi kedekatan AS dengan Pakistan yang secara historis bermusuhan dengan India. Hingga usainya Perang Dingin, kebijakan luar negeri India tetap mengedepankan pembangunan kerjasama dengan Uni Soviet sebagai mitra strategisnya. Dan dalam hubungan negara tersebut dengan AS, kendati tidak pernah muncul masalah yang berarti bagi kedua negara, berada

---

<sup>4</sup> Kishore Mahbubani, "India: Emerging as Eastern or Western Power?", YaleGlobal, 19 December 2006, (New Haven, Connecticut: Yale Center for the Study of Globalization, Yale University, 2006), <http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=8565>, (Diakses pada tanggal 28 September 2007 pukul 21.10 WIB).

<sup>5</sup> M. Rajan Menon, "The Military and Security Dimensions of Soviet-Indian Relations", U.S. Department of Defence's Strategic Report Paper, <http://stinet.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA089122>, (Diakses pada tanggal 9 Juli 2007 pukul 16.10 WIB).

pada derajat yang lebih renggang apabila dibandingkan dengan kedekatannya dengan Uni Soviet.

Kendati menjalin hubungan kemitraan yang dekat dengan Uni Soviet, India tidak pernah serta merta menggabungkan diri dalam blok timur atau blok negara-negara komunis. Bahkan, sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, India menjadi salah satu pionir bagi pembentukan GNB bersama negara-negara berkembang lainnya untuk tidak melibatkan diri dalam arena konflik diantara dua negara adidaya kala itu. Posisi India tersebut menggambarkan pragmatisme negara tersebut dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan luar negerinya di era Perang Dingin yang dapat memanfaatkan secara cerdas dinamika situasi internasional bagi pemenuhan pencapaian kepentingan nasionalnya.<sup>6</sup>

Berakhirnya Perang Dingin dan berubahnya konstalasi politik dunia membuat India harus meninjau kembali konsepsi kebijakan luar negerinya, termasuk dalam hubungan negara tersebut dengan AS. Dalam upaya untuk mengantisipasi perubahan pasca-Perang Dingin, Perdana Menteri India di awal dekade 1990-an, Vishwanath Pratap Singh, mengemukakan bahwa pemerintah India sudah saatnya merumuskan kembali kebijakan luar negerinya agar sesuai dengan perkembangan pada dunia internasional.<sup>7</sup> Selain itu, India juga harus menghadapi kenyataan bahwa GNB juga telah kehilangan pengaruhnya dalam dinamika politik dunia pasca berakhirnya Perang Dingin. GNB yang dibentuk dengan tujuan sebagai kaukus politik negara-negara di dunia yang menolak untuk terlibat aktif dalam pertentangan ideologis semasa Perang Dingin kerap dinilai telah pula kehilangan relevansinya seiring dengan berakhirnya Perang Dingin. Disamping itu, GNB pun dinilai telah semakin kehilangan kekuatan moralnya sebagai wadah kerjasama negara-negara dunia ketiga yang dimasa Perang Dingin saling mendukung antara satu sama lain melalui tiga prinsip

---

<sup>6</sup> Kishore Mahbubani, "India: Emerging as Eastern or Western Power?", *loc. cit.*

<sup>7</sup> Virendra Narain, "India's Foreign Policy in the 1990s (Including Some Reflection on Indo-Bangladesh Relations)", dalam V.D. Chopra, M. Rasgotra, Kashi Prasad Misra, and International Institute for Asia Pacific Studies (eds.), *op. cit.*, hal. 239.

perjuangan bersama, yakni anti penjajahan, hak untuk menentukan nasib sendiri, dan anti rasialisme.<sup>8</sup>

Pemerintah India pada awal pasca-Perang Dingin menggeser konsepsi kebijakan luar negeri yang berbasis pada pemikiran Pandit Jawaharlal Nehru pada awal kemerdekaan dan menggantikannya dengan visi kebijakan luar negeri baru yang lebih relevan dengan perkembangan dan perubahan pada situasi politik dunia. Dalam konsepsi baru tersebut harus dapat diakomodir secara maksimal pendekatan-pendekatan baru dari pemerintah India dalam menyikapi berbagai perubahan dalam lanskap geopolitik, geoekonomi, dan geostrategis India sebagai negara besar di kawasan Asia.<sup>9</sup> Isu-isu keamanan dan militer, kendati tetap menempati posisi strategis dalam konstalasi politik dunia, tidak lagi dapat selalu ditempatkan pada prioritas utama bagi kebijakan luar negeri sebuah negara pasca-Perang Dingin, termasuk India. Perhatian pada isu-isu yang semasa Perang Dingin termasuk pada isu-isu *low politics*, terutama isu ekonomi, harus ditempatkan pada posisi yang strategis dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan luar negeri India pasca-Perang Dingin.

Perubahan yang terjadi pada konsepsi dan praktek kebijakan luar negeri India juga dipengaruhi oleh perubahan yang terjadi pada tatanan perekonomian domestiknya. Yang berlangsung secara simultan. Selain berupaya untuk dapat merehabilitasi hubungannya dengan AS, India juga mulai memberikan perhatian untuk meningkatkan dapat kualitas hubungannya dengan negara-negara di kawasan Asia, terutama dengan RRC dan negara-negara di kawasan Asia Tenggara yang tergabung dalam *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN). Dalam kaitannya dengan hubungan antara India dengan negara-negara ASEAN, Perdana Menteri Narasimha Rao merilis kebijakan yang dikenal dengan sebutan *Look East Policy* pada tahun 1992. Kebijakan ini, sebagaimana disebutkan oleh Menteri Luar Negeri India saat itu, Inder Kumar Gujral, tidak dimaksudkan untuk melepaskan India dari sub-kawasan Asia Selatan ataupun

---

<sup>8</sup> Ravi Nanda, *India's Security in New World Order*, (New Delhi: Lancers Book, 1994), hal. 280.

<sup>9</sup> *ibid.*

dari negara-negara Barat. Kebijakan ini pada dasarnya adalah merupakan upaya India untuk mengadopsi semua kekuatan dinamis, baik pada lingkungan domestik maupun regional, dengan fokus perhatian utama kepada sinergi antara antara pembangunan dengan konsolidasi serta peningkatan kapabilitas India di kawasan.<sup>10</sup>

Lahirnya konsepsi *Look East Policy* dalam kebijakan luar negeri India tentu tidak dapat dilepaskan dari orientasi India untuk memposisikan ASEAN sebagai mitra strategis bagi India. Kedua belah pihak memulainya dengan meninjau kembali kebijakan luar negeri masing-masing serta membangun komitmen dan kepercayaan yang kuat pada *Look East Policy*. Hal demikian tentu hampir mustahil akan dapat diwujudkan di dalam masa Perang Dingin. India, sebagaimana dikemukakan oleh Makmur Keliat, pada periode Perang Dingin menganggap bahwa ASEAN adalah merupakan bentukan AS dalam rangka perluasan pengaruh ke kawasan Asia Tenggara. Hal tersebut menjadikan India enggan untuk menempatkan ASEAN sebagai prioritas bagi kebijakan luar negerinya. Namun, berakhirnya Perang Dingin menjadikan *stereotype* ini tidak lagi relevan dalam perumusan kebijakan luar negeri India.<sup>11</sup>

Kebijakan *Look East Policy* dan revitalisasi hubungan luar negeri India dengan negara-negara anggota ASEAN memiliki nilai strategis bagi kedua belah pihak. Bagi India, pertumbuhan ekonomi negara-negara ASEAN yang terbilang pesat serta keberadaan potensi pasar yang besar menjadikan wilayah ini memiliki arti penting bagi pemenuhan kepentingan nasional India, terutama dalam sektor ekonomi. Hubungan positif dengan negara-negara ASEAN dapat pula membukakan jalan bagi India untuk berperan serta lebih mendalam dalam skema kerjasama regional di kawasan Asia Tenggara, baik dalam kerangka ASEAN maupun organisasi kerjasama ekonomi lain yang juga melibatkan

---

<sup>10</sup> Ganganath Jha, "ASEAN and India: Dawning the New Partnership", *The Indonesia Quarterly Vol. XXV, No. 2, Second Quarter*, (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1997), hal. 153.

<sup>11</sup> Makmur Keliat, *Kebangkitan India di Kawasan Asia Tenggara*, makalah, disampaikan pada Pertemuan Kelompok Ahli, Badan Pengembangan dan Pengkajian Kebijakan (BPPK) Departemen Luar Negeri RI, Yogyakarta, 21-22 September 2005, hal. 1.

negara-negara ASEAN seperti *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC). Hal tersebut tentu akan dapat berimplikasi positif bagi pemenuhan ambisi India untuk menjadi *major power* di kawasan Asia.<sup>12</sup> Dalam kaitannya dengan *Look East Policy*, India tidak perlu menunggu waktu terlalu lama untuk dapat merasakan dampak positif dari kebijakan tersebut. Pada Januari 1992, ASEAN menyetujui proposal India untuk menjadi *sectoral dialogue partner* (mitra dialog sektoral) dalam bidang perdagangan, ketenagakerjaan, teknologi, dan pariwisata. Kemudian, pada Januari 1993 India dan Malaysia menyepakati kerjasama dalam bidang pertahanan dengan dilakukannya penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MoU) diantara kedua negara.

Pemerintah India telah memiliki hubungan luar negeri dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara dalam waktu kesejarahan yang lama. Dimulai semenjak masa pra-kemerdekaan saat kedua pihak masih berada dalam kungkungan kolonialisme, kedua pihak juga tetap berhubungan pada era setelah kemerdekaan. Pada periode ini terdapat pasang surut dalam hubungan diantara keduanya. Setelah bersama-sama membentuk GNB dengan beberapa negara Asia Tenggara, diantaranya Indonesia, hubungan India dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara agak merenggang sehubungan dengan kedekatan India dengan Uni Soviet. Baru setelah berakhirnya Perang Dingin India meninjau kembali kebijakan luar negerinya dengan negara-negara ASEAN dan kemudian memutuskan untuk membangun kerjasama yang lebih erat dengan negara-negara ASEAN. S.S. Sreekumar mengemukakan terdapat dua hal mendasar yang melatarbelakangi kebijakan India tersebut. Pertama, berakhirnya Perang Dingin dan berhasil dicapainya resolusi atau kesepakatan damai dari konflik Kamboja. Kedua, terdapat kebutuhan domestik untuk meredefinisi kebijakan luar negeri India. Proses tersebut semakin menemukan momentum setelah India kemudian merilis kebijakan *Look East Policy* pada tahun 1992.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> *ibid.*

<sup>13</sup> S.S. Sreekumar, "India and ASEAN: Geopolitical Concerns", *World Affairs: The Journal of International Issues* Vol. 8 No. 1, January-March 2004, (New Delhi: World Affairs, 2004), hal. 103-104.

Sebagaimana dikemukakan diatas, dalam waktu yang terbilang singkat *Look East Policy* telah membawa dampak positif bagi hubungan antara India dan negara-negara ASEAN. Setelah menjadi mitra dialog sektoral ASEAN pada tahun 1992, India kemudian menjadi mitra dialog penuh pada tahun 1995. Kemudian, juga dihasilkan kesepakatan diantara keduanya dimana disepakati pelaksanaan *India-ASEAN Summit* yang pertama pada 5 November 2002 di Phnom Penh, Kamboja yang adalah merupakan langkah signifikan India dalam berperan lebih mendalam di dalam proses institusionalisasi formal negara-negara ASEAN. Hingga tahun 2007 ini, *India-ASEAN Summit* telah diadakan sebanyak lima kali dengan hasil yang terbilang cukup signifikan bagi kedua negara. Dalam sektor ekonomi misalnya, pada tahun 2003 yang lalu keenam negara ASEAN dan India telah bersepakat untuk menurunkan tarif atas 105 produk.<sup>14</sup> Kesepakatan ini dilakukan untuk mengimplementasikan kerja sama ekonomi yang komprehensif dengan India mulai tahun 2004 sampai tahun 2007. Sementara itu, empat negara ASEAN yang baru, negara-negara CLMV (Kamboja-Laos-Myanmar-Vietnam) menyepakati penurunan tarif untuk 111 produk dengan India mulai tahun 2004 sampai tahun 2010.<sup>15</sup> Kesepakatan bersama itu tertuang dalam Perjanjian Kerangka Kerja mengenai Kerja Sama Ekonomi Komprehensif antara ASEAN dan India (*Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation Between ASEAN and India*) yang ditandatangani oleh para pemimpin negara ASEAN dan Perdana Menteri India, Atal Behari Vajpayee pada tahun 2003.

Dalam bidang-bidang non-ekonomi, India juga melakukan pendalaman kerjasama dengan negara-negara ASEAN. India misalnya telah melakukan penandatanganan kesepakatan Perjanjian Kerja Sama dan Persahabatan (*Treaty of Amity and Cooperation -TAC*) dengan negara-negara ASEAN di sela-sela pelaksanaan Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN -*ASEAN Summit* ke-9 di Bali pada tahun 2003. India kemudian juga menjadi negara anggota ASEAN

---

<sup>14</sup> "ASEAN-India Sepakat Turunkan Tarif 105 Produk pada Tahun 2007", *Kompas*, Kamis, 09 Oktober 2003.

<sup>15</sup> *ibid.*

*Regional Forum* (ARF) yang adalah merupakan forum dialog yang digagas ASEAN untuk membahas masalah-masalah keamanan dan membangun rasa saling percaya diantara aktor-aktor yang terlibat di dalamnya.<sup>16</sup>

C. S. Kuppuswamy, mantan Direktur Sekretaris Kabinet pemerintah India, mengemukakan bahwa India adalah merupakan negara besar di kawasan Asia yang memiliki kebutuhan untuk menyeimbangkan kebijakan luar negerinya. India tidak dapat hanya menyandarkan kebijakan luar negerinya pada upaya untuk menjalin kedekatan dengan AS dan negara-negara Barat, sehingga langkah untuk mendekati negara-negara ASEAN melalui *Look East Policy* adalah merupakan hal yang harus dilakukan oleh pemerintah India.<sup>17</sup> Kondisi dunia pasca-Perang Dingin telah menciptakan situasi interdependensi yang semakin erat diantara negara-negara di dunia. Dalam hubungannya dengan revitalisasi hubungan India dengan negara-negara ASEAN, diharapkan agar pendalaman hubungan diantara keduanya akan membawa dampak positif yang signifikan bagi keduanya, baik di dalam bidang ekonomi maupun bidang-bidang kerjasama lainnya.

## **B. Perumusan Masalah**

Redefinisi dalam konsepsi dan implementasi kebijakan luar negeri India serta kemudian dirilisnya *Look East Policy* oleh pemerintah India adalah sebuah momentum penting dalam hubungan antara India dengan negara-negara ASEAN. Peningkatan intensitas hubungan tersebut membawa keduanya dalam babak baru dalam hubungan luar negerinya, mengingat bahwa kedua pihak memiliki pengalaman historis yang cukup panjang dan sarat dinamika. Secara sederhana *Look East Policy* dapat dipandang sebagai bentuk pergeseran kebijakan luar negeri India pasca-Perang Dingin dalam upaya untuk menjaga

---

<sup>16</sup> S.S. Sreekumar, "India and ASEAN: Geopolitical Concerns", *loc. cit.*

<sup>17</sup> C. S. Kuppuswamy, "India's Look East Policy: More aggressive, Better Dividends", South Asia Analysis Group, <http://www.saag.org/%5Cpapers17%5Cpaper1663.html>, (Diakses pada tanggal 20 Agustus 2007 pukul 16.10 WIB).

keseimbangan di dalam kebijakan luar negerinya. Keseimbangan dimaksud adalah dalam menjaga stabilitas hubungan dengan pihak-pihak yang dianggap sebagai mitra potensial bagi India. Setelah menjalankan kebijakan luar negeri yang mengakomodir kedekatan dengan Uni Soviet di era Perang Dingin, India menghindari terjadinya kembali perumusan dan pelaksanaan kebijakan luar negeri yang hanya berorientasi pada satu kutub (*single-vector*).

Perubahan pada tatanan perekonomian domestik India juga memberikan kontribusi penting bagi perubahan tersebut. Transformasi menuju kebijakan ekonomi yang berorientasi pada pasar mengharuskan India menjalin hubungan dengan pihak-pihak yang dirasa dapat memberikan kontribusi positif bagi perkembangan perekonomian domestik India. Setelah merehabilitasi hubungan luar negerinya dengan AS dan negara-negara Barat lainnya, India juga mengembangkan pola hubungan yang dinamis dan positif dengan negara-negara ASEAN dalam kerangka *Look East Policy*. Kebijakan tersebut terkait dengan prinsip *multi-vector* dalam perumusan konsepsi kebijakan luar negeri India untuk dapat meraih manfaat bagi pencapaian atas kepentingan nasionalnya secara maksimal. Selain itu, bermunculannya poros-poros kekuatan baru di kawasan Asia pasca-Perang Dingin, terutama RRC, membuat India tidak bisa tidak memberikan perhatian pada kawasan ini jika tidak ingin peranannya di kawasan menjadi terisolir.<sup>18</sup> Terlebih India adalah merupakan salah satu negara besar di kawasan Asia yang memiliki potensi untuk dapat menjadi *Regional Power Centre*, baik dalam bidang militer dan keamanan ataupun dalam bidang ekonomi. Berdasarkan pada kondisi-kondisi yang telah dipaparkan tersebut, rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: **bagaimana bentuk pelaksanaan kebijakan luar negeri India dalam kerangka *Look East Policy* terhadap negara-negara ASEAN?**

---

<sup>18</sup> T.N. Kaul, "An Integrated View of India's Foreign Policy", dalam V.D. Chopra, M. Rasgotra, Kashi Prasad Misra, and International Institute for Asia Pacific Studies (eds.), *op. cit.*, hal. 8-9.

Penelitian ini berupaya untuk mengidentifikasi bentuk pelaksanaan kebijakan luar negeri India yang dijalankan oleh negara tersebut berkenaan dengan *Look East Policy* yang dirilis oleh pemerintah India pada tahun 1992. Sebagaimana akan dibahas dalam penelitian ini, *Look East Policy* dikeluarkan oleh pemerintah India sehubungan dengan kondisi-kondisi pada level domestik maupun eksternal yang mempengaruhinya. Dengan demikian, langkah kebijakan luar negeri yang dikeluarkan di dalam kerangka *Look East Policy* akan selalu memiliki keterkaitan dengan faktor-faktor pendorongnya. Periodisasi penelitian ini adalah tahun 1992-2005 atau semenjak dirilisnya *Look East Policy* pada tahun 1992.

### **C. Signifikansi Penelitian**

1. Memahami bentuk pelaksanaan kebijakan luar negeri India kepada negara-negara ASEAN yang dilaksanakan di dalam kerangka *Look East Policy* yang dirilis pemerintah India pada tahun 1992.
2. Penelitian ini memiliki harapan ideal untuk dapat menjadi sumbangsih penulis bagi perkembangan Program Studi Hubungan Internasional pada umumnya dan studi mengenai politik luar negeri India pada khususnya. Temuan pada penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan cara pandang yang komprehensif dalam memahami *Look East Policy* sebagai bagian penting dalam kebijakan luar negeri India serta bagi hubungan antara India dan negara-negara ASEAN di era pasca-Perang Dingin.

### **D. Tujuan Penelitian**

1. Mendeskripsikan implementasi kebijakan-kebijakan luar negeri India pasca-Perang Dingin dalam *kerangka Look East Policy* kepada negara-negara ASEAN
2. Memahami dinamika hubungan India-negara-negara ASEAN dalam periode pasca-Perang Dingin.

## E. Tinjauan Pustaka

Mukul G. Asher dan Rahul Sen dalam tulisannya yang berjudul "*India: An Integral Part of New Asia*" mengemukakan bahwa ketika India mendapatkan kemerdekaannya pada tahun 1947, prioritas utama dalam kebijakan luar negerinya adalah merumuskan kebijakan luar negeri yang dapat mengamankan dan menjaga kemerdekaan serta integritas wilayah teritorialnya. Hal demikian terutama terutama dikarenakan India, pasca mendapatkan kemerdekaan, langsung dihadapkan pada situasi Perang Dingin yang pasti akan memiliki dampak kepada situasi domestik India.

Kemudian, kedua penulis memaparkan bahwa kerap terdapat proses adaptasi dalam perumusan konsepsi maupun pelaksanaan kebijakan luar negeri India berdasarkan pada faktor-faktor domestik maupun eksternal yang dirasa relevan bagi pemenuhan kepentingan nasionalnya.<sup>19</sup> Pada dekade 1960-an misalnya, India menjalin hubungan strategis dengan Uni Soviet lebih dikarenakan kekhawatiran atas kedekatan AS dengan Pakistan.

Kemudian, dalam era pasca-Perang Dingin, dirumuskannya *Look East Policy* sebagai komponen penting dalam kebijakan luar negeri India di kawasan Asia, tidak terlepas dari kebangkitan RRC sebagai negara besar yang memiliki potensi untuk menjadi *Regional Power Center* di kawasan Asia. Selain itu, India juga memiliki kepentingan untuk melakukan kerjasama ekonomi dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara terutama mengingat potensi pasar yang besar dari negara-negara di kawasan ini.<sup>20</sup>

Sementara itu, Sultan Kahin dalam kajiannya mengenai Look East Policy India atas negara-negara ASEAN yang berjudul "*India's 'Look East' Policy Pays Off*" mengemukakan bahwa India mendapatkan keuntungan yang tidak kecil dari kebijakannya tersebut. Selain keuntungan ekonomi yang bersifat langsung melalui aktivitas ekonomi dan investasi, India dalam paparan Kahin juga mendapatkan keuntungan lain berupa akses atas sumber daya energi di kawasan Asia Tenggara.

---

<sup>19</sup> Mukul G. Asher dan Rahul Sen, *India: An Integral Part of New Asia*, Working Paper, (Singapore: Lee Kuan Yew School of Public Policy, 2004), [www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp63.pdf](http://www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp63.pdf), (Diakses pada tanggal 5 Oktober 2007 pukul 20.01 WIB).

<sup>20</sup> *ibid.*

India misalnya, melakukan kerjasama mendalam pada sektor energi dengan negara-negara anggota ASEAN, terutama dengan Kamboja.

Melalui *Look East Policy*, menurut Kahin, India hendak memastikan pencapaian atas kepentingan nasionalnya dalam geopolitik dan geoekonomi di kawasan Asia.<sup>21</sup> Dalam pencapaian kepentingan nasionalnya dalam bidang ekonomi, India jelas ingin memaksimalkan kerjasama perdagangan dan investasi dengan negara-negara ASEAN. Rencana realisasi pembentukan *Free Trade Area* (FTA) antara ASEAN dan India adalah merupakan realisasi konkret atas tujuan tersebut. Sedangkan, dalam wacana geopolitik, ambisi untuk menjadi 'kekuatan besar dan berpengaruh' di kawasan Asia menjadi dasar bagi India merilis *Look East Policy*.<sup>22</sup>

Faizal Yahya dalam tulisannya, "*India and Southeast Asia: Revisited*"<sup>23</sup> mengemukakan bahwa India memutuskan merangkul ASEAN sebagai mitra strategis dikarenakan ketidakyakinan negara itu atas prospek dari organisasi kerjasama kawasan di Asia Selatan, *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC). Hal tersebut, menurut Yahya tampak dalam statemen statemen Menteri Luar Negeri India, Yashwant Sinha, yang dikutipnya, "pembangunan ASEAN selama tiga dekade terakhir adalah merupakan 'satu-satunya' bentuk regionalisme yang sukses". Atas dasar tersebut India kemudian mengembangkan *Look East Policy* sebagai 'pintu masuk' bagi peningkatan kerjasama dengan negara-negara ASEAN.

## F. Kerangka Pemikiran

Dalam bukunya yang berjudul *The Study of Political Adaptation*, James N. Rosenau mengemukakan bahwa fenomena kebijakan luar negeri dapat dipandang sebagai perilaku adaptif dari sebuah entitas politik.<sup>24</sup> Seperti halnya makhluk hidup, negara bangsa dapat dipandang sebagai entitas yang

---

<sup>21</sup> Sultan Kahin, "India's 'Look East' Policy Pays Off", [http://www.atimes.com/atimes/South\\_Asia/EJ11Df05.html](http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/EJ11Df05.html), (Diakses pada tanggal 5 Oktober 2007 pukul 20.16 WIB).

<sup>22</sup> *ibid.*

<sup>23</sup> Faizal Yahya, "India and Southeast Asia: Revisited", *Contemporary Southeast Asia: Journal of International and Strategic Affairs* vol. 25 no. 1, April 2003 (Singapore: ISEAS, 2003).

<sup>24</sup> James N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation*, (New York: Nichols Publishing, 1981), hal. 37.

beradaptasi terhadap berbagai perubahan yang terjadi baik di dalam dirinya sendiri ataupun dalam lingkungan eksternalnya. Politik luar negeri merupakan pengejawantahan dari adaptasi yang dilakukan suatu negara untuk menyelesaikan beragam permasalahan yang muncul sebagai imbas dari perubahan yang terjadi pada lingkungannya, dan sebagai wujud realisasi dari aspirasi internalnya.<sup>25</sup>

Dalam prosesnya, tidak semua negara dapat berhasil dalam melakukan penyesuaian terhadap perubahan yang terjadi. Rosenau menyatakan bahwa, kebijakan luar negeri yang diambil oleh pemerintahan suatu negara dapat dikategorikan berhasil atau dinyatakan sebagai “adaptif” ketika penyesuaian yang dilakukan dalam menghadapi atau menstimulasi perubahan dalam lingkungan eksternal masyarakatnya memberikan kontribusi bagi penjagaan struktur esensial masyarakat dalam batasan yang dapat diterima.<sup>26</sup> Sebaliknya, kebijakan luar negeri suatu negara dikategorikan tidak berhasil ketika penyesuaian yang dilakukan dalam menghadapi atau menstimulasi perubahan dalam lingkungan eksternal masyarakatnya memberikan kontribusi bagi perubahan dalam struktur esensial yang berada di luar batasan yang dapat diterima. Yang dimaksud sebagai struktur esensial tersebut, menurut Rosenau merupakan pola-pola yang saling terhubung satu sama lain yang membentuk kehidupan dasar suatu masyarakat nasional dalam aspek politik, ekonomi dan sosial. Sementara itu, konsep “batasan yang dapat diterima” merupakan variasi dalam struktur esensial yang tidak mencegah masyarakat dari mempertahankan bentuk dasar kehidupan mereka ataupun mengubah bentuk-bentuk dasar tersebut atas dasar pilihan dan prosedur mereka sendiri.<sup>27</sup>

Lebih jauh, Rosenau mengemukakan bahwa adaptasi yang dilakukan dalam bentuk politik luar negeri sangat terkait dengan perubahan yang terjadi. Menurutnya, perubahan merupakan dimensi sentral dari dalam adaptasi. Tanpa adanya perubahan, maka tidak akan ada alasan bagi suatu masyarakat untuk melakukan penyesuaian diri.<sup>28</sup> Persoalan dan upaya untuk melakukan penyesuaian diri atau adaptasi hanya muncul ketika perkembangan yang terjadi

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*, hal. 38.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*, hal. 42.

di dalam suatu negara melahirkan munculnya beragam kebutuhan dan keinginan baru dengan mempertimbangkan lingkungannya, atau ketika perkembangan yang terjadi di luar memunculkan potensi ancaman bagi struktur esensial masyarakat tersebut. Dengan demikian, perubahan yang terjadi baik secara internal ataupun eksternal merupakan faktor utama bagi adaptasi yang dilakukan suatu negara.

Rosenau mengidentifikasi beberapa jenis perubahan dasar baik secara internal ataupun eksternal yang dapat mempengaruhi dilakukannya adaptasi dalam politik luar negeri suatu negara. Jenis perubahan tersebut diklasifikasikan ke dalam tiga kategori, yaitu perubahan personal, politik, dan sosioekonomi.<sup>29</sup> Ketiga perubahan tersebut terjadi dalam ruang lingkup internal dan eksternal suatu negara. Dengan demikian terdapat tiga perubahan internal yang mempengaruhi terjadinya adaptasi dalam politik luar negeri suatu negara. *Pertama*, perubahan personal internal, yang meliputi perubahan identitas orang-orang yang memainkan peranan kepemimpinan baik pemerintah ataupun non-pemerintah di dalam masyarakat suatu negara. Pergeseran ideologi suatu rezim, gaya kepemimpinan dan program-program kebijakan yang diusung suatu pemerintahan menjadi isu sentral dalam perubahan ini. *Kedua*, perubahan politik internal, yaitu meliputi tidak hanya perubahan personal dalam pemerintahan dan institusi politik, tetapi juga dalam hal kebutuhan, kemampuan dan keterbatasan dari peranan mereka dalam hubungannya satu sama lain. Pergantian rezim yang berkuasa di dalam suatu negara sehingga terjadi perubahan dalam institusi-institusi politik dan kebijakan merupakan bentuk dari perubahan politik internal ini. *Ketiga*, perubahan sosioekonomi internal, mengacu kepada perubahan dalam kebutuhan, kemampuan, batasan, dan hubungan dari peranan kepemimpinan dalam institusi masyarakat. Lahirnya suatu kelas sosial baru, dicanangkannya kebijakan ekonomi baru, krisis ekonomi yang terjadi, merupakan beberapa wujud dari perubahan sosioekonomi internal tersebut.

Jenis perubahan yang serupa juga terjadi dalam lingkup eksternal suatu negara. *Pertama*, perubahan personal eksternal, dalam bentuk pergeseran identitas dari orang-orang yang memainkan peran kepemimpinan baik dalam pemerintahan ataupun non-pemerintahan dalam lingkungan eksternal utama

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, hal. 43.

masyarakat suatu negara. *Kedua*, perubahan politik eskternal, mencakup perubahan kebutuhan, kemampuan, dan batasan peranan pemerintah baik di dalam masyarakat lain dan organisasi internasional. *Ketiga*, perubahan sosioekonomi eksternal, merupakan perubahan yang terjadi dalam institusi-institusi non-politik masyarakat lain dan organisasi internasional pada lingkungan utama suatu masyarakat atau negara.

Dalam melakukan analisis terhadap upaya penyesuaian diri yang dilakukan dalam wujud politik luar negeri suatu negara, Rosenau merumuskan empat kategorisasi gaya adaptasi nasional berdasarkan tingkat perubahan yang terjadi baik secara internal ataupun eskternal.<sup>30</sup> *Pertama*, gaya *habitual*, yaitu terjadi dalam kondisi di mana perubahan internal dan eksternal berada pada tingkat yang rendah. Dalam keadaan seperti ini, kebijakan luar negeri yang rutin dilakukan suatu negara dipandang sudah cukup memadai untuk menghadapi perubahan yang terjadi. *Kedua*, gaya adaptasi nasional yang bersifat deliberatif, yaitu terjadi ketika perubahan internal berada pada tingkat yang rendah sementara perubahan eksternal terjadi pada tingkatan yang tinggi. Kondisi seperti mengharuskan para pengambil kebijakan berunding secara informal, dikarenakan tidak adanya tuntutan dari dalam, untuk merumuskan kebijakan-kebijakan baru sebagai respon atas perubahan eskternal yang terjadi. *Ketiga*, gaya *spirited*, yang terjadi ketika perubahan dalam negeri berada pada intensitas yang tinggi, sementara perubahan pada lingkungan eksternal berada dalam tingkatan yang rendah. Tuntutan perubahan yang tinggi dari dalam menyebabkan pengambil kebijakan harus mendorong terjadinya perubahan pada lingkungan eksternal. Dengan kata lain, dalam kondisi ini, politik luar negeri ditujukan untuk menstimulasi perubahan eksternal dalam rangka penyesuaian yang dituntut dari dalam. *Keempat*, gaya adaptasi *convulsive*, yaitu adaptasi yang muncul dalam keadaan perubahan baik internal ataupun eksternal berada pada intensitas yang tinggi. Keadaan ini mengharuskan pengambil kebijakan untuk secara cepat memberikan respon atas permintaan masyarakat dan tekanan internal yang seringkali justru bertentangan, sehingga diperlukan upaya untuk menjaga lingkungan eksternal yang fluktuatif tetap seimbang pergeseran struktur esensial masyarakatnya.

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, hal. 47.

**Bagan 1.1**  
**Empat Gaya Adaptasi Politik Luar Negeri**

		EXTERNAL CHANGE	
		High	Low
INTERNAL CHANGE	high	CONVULSIVE	SPIRITED
	low	DELIBERATIVE	HABITUAL

Tensi atau level perubahan pada lingkungan eksternal dan atau domestik India menjelang dikeluarkannya *Look East Policy* berada pada level yang sama-sama tinggi sehingga dikategorikan sebagai *convulsive*, yaitu sebuah kondisi dimana tensi perubahan domestik dan eksternal berada pada level yang tinggi. Tekanan yang berasal dari transformasi pada sistem ekonomi domestik bersanding dengan tekanan pada level eksternal berupa perubahan konstalasi politik global pasca-Perang Dingin. Kombinasi atas berbagai faktor tersebut menyebabkan dikeluarkannya kebijakan luar negeri yang memiliki sifat adaptif, *Look East Policy*. Kebijakan ini dapat menjaga tidak bergesernya struktur esensial pada level domestik India, dan justru dapat menjadi salah satu bentuk keberhasilan adaptasi politik luar negeri India di kawasan Asia Tenggara.

Teori adaptasi politik luar negeri yang dikembangkan oleh James N. Rosenau ini juga ditopang oleh adanya langkah-langkah operasional yang sangat membantu dalam pengumpulan data penelitian. Melalui operasionalisasi ini, Rosenau memberikan beberapa contoh derivasi atau turunan dari perilaku eksternal suatu negara dalam beradaptasi. Ia juga memberikan abstraksi konsep dari setiap tindakan eksternal yang dilakukan suatu negara, sebagaimana yang dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel I.1. Derivasi Delapan Tipe dari External Behaviour

Tipe Perubahan (dengan contoh)	Perilaku Eksternal yang mungkin ditempuh	Bentuk Perilaku yang dioperasionalisasikan
<p><b>Perubahan Personil Internal</b> Seorang menteri luar negeri meninggal; Sebuah generasi kepemimpinan baru berkuasa;</p> <p>Seorang Perdana Menteri digantikan oleh anggota partainya.</p>	<p>Kebijakan-kebijakan yang telah ada ditegaskan kembali atau dilakukan modifikasi</p>	<p>Reafirmasi</p>
<p><b>Perubahan Politik Internal</b> Sebuah rezim diktator digulingkan oleh rezim demokratis; Ketidakpuasan publik terhadap politik luar negeri yang berlaku; Sebuah partai berbeda menang dalam pemilu;</p> <p>Kediktatoran ditumbangkan.</p>	<p>Tindakan atau ancaman agresif terhadap negara tetangga; Revisi terhadap hubungan historis; Penurunan komitmen yang ada atau pembentukan yang baru; Kebijakan baru dilahirkan ke arah peranan yang lebih besar atau kecil dalam politik internasional; Moderasi atau eliminasi kebijakan yang agresif; Hubungan baru dicari atau dibentuk.</p>	<p>Inovatif</p>
<p><b>Perubahan Sosio-ekonomi Internal</b> Revolusi melahirkan kekuasaan kelas baru;</p> <p>Resesi yang semakin parah;</p> <p>Konflik etnis, ras, bahasa, yang semakin tinggi intensitasnya; Peningkatan GNP;</p>	<p>Ketakutan terhadap atau antagonism negara tetangga meningkat atau berkurang; Komitmen yang telah ada dikurangi atau dihapuskan; komitmen baru dikedepankan atau dibentuk; Tarif dinaikkan atau diturunkan; Hambatan bagi pengaruh asing diperkuat; Bantuan ekonomi asing dicari atau didapatkan.</p>	<p>Orientasi batas</p>
<p><b>Perubahan Personil Eksternal</b> Perdana menteri negara lain meninggal atau habis masa</p>		<p>Protokol</p>

<p>jabatan; Reshuffle cabinet pemerintahan di negara lain oleh partai berkuasa;</p>	<p>Kunjungan terhadap kepemimpinan baru di negara lain diinisiasi.</p>	
<p><b>Perubahan Politik Eksternal dalam Masyarakat di luar negeri</b> Sebuah rezim diktator digulingkan oleh rezim demokratis;</p> <p>Sebuah rezim di negara lain melemah oleh ketidakpuasan publik terhadap kebijakan yang berlaku; Sebuah partai berbeda menang dalam pemilu di negara lain;</p> <p>Sebuah kediktatoran digantikan oleh rezim demokratis;</p> <p>Perang sipil terjadi dalam masyarakat di negara lain.</p>	<p>Hubungan diplomatik dikurangi; Intervensi militer terancam atau dilakukan oleh rezim demokratis; Tawaran dukungan oleh kediktatoran lain; Ekspresi kepedulian mengenai hubungan yang ada atau persiapan untuk hubungan yang baru; Upaya untuk mempertahankan hubungan yang telah ada atau membuatnya menjadi lebih aman; Hubungan baru dicari atau dimajukan oleh rezim demokratis lain; Ancaman atau tindakan intervensi oleh rezim diktator lain; Tawaran bantuan militer kepada salah satu faksi yang berperang; Netralitas terhadap konflik atau mencoba untuk melakukan mediasi terhadap pihak yang berperang.</p>	<p>Intervensionaris</p>
<p><b>Perubahan Politik Eksternal di antara masyarakat lain</b> Pecahnya perang antara dua atau lebih masyarakat di luar negeri;</p> <p>Aliansi baru disepakati di antara dua atau lebih masyarakat di luar negeri;</p>	<p>Anggaran militer ditingkatkan atau mobilisasi kekuatan; Dukungan terhadap salah satu pihak dalam konflik atau menyatakan posisi netral; Menawarkan bantuan atau mediasi; Reevaluasi terhadap kesepakatan keamanan kolektif yang ada dan aliansi baru dicari;</p>	<p>Aliansi</p>

<p>Negara adidaya melakukan intervensi dalam urusan demokrasi negara tetangga;</p> <p>Akuisisi kemampuan nuklir oleh masyarakat lain mengubah perimbangan kekuatan di kawasan;</p>	<p>Tindakan dimaklumi, dikutuk atau diabaikan;</p> <p>Menawarkan untuk mencapatakan pertimbangan PBB, ditentang atau didukung;</p> <p>Kemungkinan pengembangan senjata baru dipertimbangkan atau dikedepankan;</p>	
<p><b>Perubahan Sosio-Ekonomi Eskternal di dalam masyarakat lain</b></p> <p>Pertumbuhan populasi masyarakat lain membahayakan vialibilitas ekonomi;</p> <p>Konflik etnis, ras, dan bahasa terjadi di masyarakat lain;</p> <p>Revolusi membawa kelas baru berkuasa;</p> <p>Neraca pembayaran suatu negara menjadi tidak seimbang;</p> <p>Resesi yang semakin parah dalam suatu masyarakat di luar negeri;</p>	<p>Mengundang atau mendapatkan bantuan asing;</p> <p>Ekspresi simpati atau tawaran dukungan terhadap kelompok yang memiliki rekan dalam masyarakat yang beradaptasi;</p> <p>Hubungan budaya, politik dan ekonomi dengan masyarakat revolusioner diubah atau ditegaskan kembali;</p> <p>Tawaran bantuan finansial;</p> <p>Langkah protektif dipertimbangkan atau ditempuh;</p>	<p>Bantuan Luar Negeri</p>
<p><b>Perubahan Sosio-Ekonomi di antara Masyarakat lain</b></p> <p>Perubahan teknologi mendorong hubungan dagangan di luar negeri;</p> <p>Sistem moneter mengalami goncangan mendadak;</p> <p>Pasar baru didirikan di benua lain.</p>	<p>Perjanjian dagangan baru diupayakan atau yang lama diubah;</p> <p>Tindakan fiscal IMF dan Bank Dunia diupayakan atau didukung;</p> <p>Resolusi melalui GATT, ILO, dll., diajukan atau ditentang.</p>	<p>Tarif</p>

Sebagai sebuah produk kebijakan luar negeri, *Look East Policy* juga adalah merupakan hasil kemampuan adaptif India dalam merespon atau beradaptasi terhadap perubahan-perubahan pada lingkungan strategisnya.

Berdasarkan pada konsepsi James N. Rosenau mengenai *adaptive foreign policy*, kepemimpinan Perdana Menteri Narasimha Rao dan Partai Kongres Nasional India adalah merupakan bagian dari *personnel* sekaligus *political change* pada level domestik India. Sedangkan, reformasi sistem ekonomi yang digulirkannya adalah merupakan *socio-economic change*. Perubahan pada area sosial-ekonomi disini tidak berarti berubahnya konfigurasi ekonomi maupun sosial dari masyarakat India, melainkan semakin besarnya tuntutan untuk membenahi perekonomian nasional yang membutuhkan dukungan dari bentuk serta sasaran politik luar negeri India.

Diluncurkannya *Look East Policy* oleh pemerintah India terhadap negara-negara ASEAN pada tahun 1992 dalam konteks teori adaptasi politik luar negeri yang dikembangkan oleh Rosenau dapat dipandang sebagai sebuah perwujudan dari adaptasi politik luar negeri sebagai respon atas perubahan yang terjadi baik secara internal ataupun eksternal India. Runtuhnya Uni Soviet yang menandai berakhirnya Perang Dingin sekaligus menjadi titik di mana terjadi perubahan konstelasi politik internasional yang memiliki intensitas tinggi bagi negara-negara di dunia, termasuk India. Selain itu, secara internal, terjadi pergantian rezim pemerintahan di India yang pada gilirannya mendorong terjadinya pergeseran kebijakan ekonomi yang mempengaruhi lahirnya perubahan secara sosial dan ekonomi masyarakat India. Tetap terjaganya struktur esensial masyarakat India dalam batas-batas yang dapat diterima sampai saat ini di tengah-tengah berlangsungnya perubahan internal dan eksternal pada eskalasi yang tinggi menunjukkan bahwa penyesuaian diri yang dilakukan pemerintah India dalam bentuk politik luar negerinya dapat dikategorikan berhasil atau adaptif.

Dengan kata lain, berdasarkan teori adaptasi politik Rosenau, *Look East Policy* India terhadap ASEAN merupakan wujud dari politik luar negeri yang adaptif atas perubahan yang terjadi baik secara internal ataupun lingkungan eksternalnya. Teori dan operasionalisasi adaptasi politik luar negeri yang

dikembangkan oleh Rosenau, digunakan untuk mengidentifikasi perubahan-perubahan apa saja yang terjadi pada lingkungan internal dan eksternal India sehingga melahirkan *Look East Policy* dan tentu saja mempengaruhi pelaksanaan dari kebijakan tersebut. Analisis awal menunjukkan bahwa, tiga jenis perubahan, personil, politik dan sosio-ekonomi, baik internal ataupun eksternal India kesemuanya berpengaruh terhadap adaptasi politik luar negeri dalam wujud *Look East Policy* India terhadap negara-negara ASEAN. *Pertama*, naiknya Narasimha Rao sebagai Perdana Menteri India pada tahun 1991 menandai terjadinya perubahan personil internal yang melahirkan lahirnya pergeseran ideologi dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat India, terutama dalam bentuk kebijakan ekonomi baru India. *Kedua*, paket liberalisasi, privatisasi dan globalisasi yang dicanangkan oleh pemerintahan Narasimha Rao menunjukkan terjadinya perubahan politik internal dalam bentuk kebijakan baru yang mengarah kepada partisipasi India dalam kancah ekonomi politik internasional. *Ketiga*, berlangsungnya perubahan sosio-ekonomi internal India ditandai dengan trend pertumbuhan GDP yang membawa India ke dalam salah satu negara yang mengalami keajaiban ekonomi.

Sementara itu, dari sisi eksternal, keruntuhan Uni Soviet menandai babak baru bagi konstelasi politik internasional yang mendorong negara-negara untuk melakukan peninjauan ulang atas politik luar negeri mereka. Selain itu, seiring dengan berakhirnya perang dingin, juga terjadi pergeseran isu ke arah persoalan-persoalan ekonomi, lingkungan dan sub-nasional. Geliat perekonomian kawasan Asia Tenggara menjadi faktor perubahan sosio-ekonomi eksternal yang mempengaruhi proses adaptasi politik luar negeri India dan implementasinya.

Di tengah kondisi perubahan dengan tingkat intensitas yang tinggi, baik di dalam ataupun di luar negeri, implementasi *Look East Policy* India terhadap negara-negara ASEAN tentu saja diderivasikan ke dalam langkah-langkah

operasional yang sangat mempertimbangkan aspek perubahan tersebut. Upaya-upaya untuk mencari dan membina skema-skema kerjasama ekonomi dengan negara-negara ASEAN, mendorong adanya skema kerjasama ekonomi interregional, regional dan sub-regional, membangun aliansi-aliansi baru dengan negara-negara Asia Tenggara merupakan bentuk implementasi dari adaptasi politik luar negeri dalam wujud *Look East Policy* yang telah diluncurkan pada tahun 1992.

Kebijakan, sikap, atau tindakan suatu negara dalam suatu tatanan internasional merupakan hasil dari politik luar negeri negara tersebut dengan tujuan untuk menanggulangi permasalahan atau mengupayakan perubahan dalam sistem internasional sesuai dengan kepentingan negara tersebut. K.J. Holsti membagi konsepsi kebijakan luar negeri suatu negara ke dalam empat unsur: (1) Orientasi kebijakan luar negeri, (2) Peranan nasional (*role*), (3) Tujuan kebijakan luar negeri, dan (4) Tindakan (*action*).<sup>31</sup> Tiga unsur yang pertama adalah merupakan dasar atau landasan yang melatarbelakangi tindakan (*action*), sikap, atau kebijakan luar negeri suatu negara. Berikut akan dipaparkan secara lebih rinci masing-masing bagian dalam konsepsi Holsti tersebut.

### **(1) Orientasi Kebijakan Luar Negeri**

Tingkat keterlibatan India dalam berbagai masalah internasional mengekspresikan orientasi umum negara tersebut terhadap negara-negara lain di dunia. Yang dimaksud dengan orientasi umum adalah sikap umum dan komitmen suatu negara terhadap lingkungan eksternal, strategi dasar untuk mencapai tujuan nasional sesuai dengan aspirasi domestik dan internasional, serta untuk mengatasi berbagai ancaman yang mungkin muncul terhadap India.<sup>32</sup> Strategi atau orientasi umum suatu negara -termasuk India- jarang terungkap secara jelas dalam suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh India, tetapi akan tampak dari sejumlah keputusan

---

<sup>31</sup> Kalevi J. Holsti, *Politik Internasional: Suatu Kerangka Analisis*, Cet. kedua, terj. oleh Wawan Juanda, (Bandung: Penerbit Bina Cipta, 1992), hal. 131.

<sup>32</sup> *ibid.*, hal. 133

yang dibuat dalam usaha untuk menyesuaikan tujuan, nilai, dan kepentingan nasional terhadap kondisi dan karakteristik lingkungan domestik dan eksternal India. Untuk menentukan menjelaskan bagaimana orientasi umum kebijakan luar negeri dan strategi dasar yang dipilih India, Holsti menyebutkan empat variabel atau kondisi yang dapat mempengaruhi pertimbangan suatu negara untuk mempertimbangkan pemilihan strategi kebijakan luar negerinya, sebagai berikut:

- a. Struktur sistem internasional. Yang dimaksud dengan struktur sistem internasional ialah suatu kondisi yang mengandung pola-pola dominasi, subordinasi, dan kepemimpinan yang terbangun melalui interaksi intensif antara aktor-aktor di dalamnya yang mempengaruhi perilaku suatu unit politik.<sup>33</sup> Holsti membagi sistem politik internasional menjadi lima bentuk/jenis, yaitu: (i) hierarkis, (ii) tersebar, (iii) blok tersebar, (iv) kutub, dan (v) banyak kutub. Dari sisi ini, India berada di dalam sistem internasional yang didalamnya terdapat pola-pola dominasi negara-negara atau aktor-aktor besar. India juga menjadi bagian dari interaksi yang berupa subordinasi dan kepemimpinan yang bisa mempengaruhi India dalam memformulasikan kebijakan luar negerinya.
- b. Kebutuhan sosial-ekonomi dan sikap domestik negara bersangkutan sesuai dengan kapabilitasnya. Dari sisi ini, kebutuhan sosial-ekonomi India bisa membentuk kapabilitas India dalam memformulasikan kebijakan luar negerinya. Kebutuhan-kebutuhan ini akan tercermin dari banyaknya faktor pembangunan domestik India yang berperan dalam membentuk formulasi kebijakan Luar negeri yang akan diambil.
- c. Persepsi elit pembuat keputusan di suatu negara terhadap tingkat ancaman eksternal. Elit merupakan pemeran penting dalam pengambilan keputusan. Di India, peran elit-pengambil keputusan-masih signifikan, terutama peninggalan kultur domestik yang masih berlaku sejak Perang Dingin Usai.
- d. Lokasi geografis, karakteristik, topografis, dan kandungan kekayaan alam yang dimiliki suatu negara. Bagi India, kondisi ini lebih dikarenakan kombinasi kondisi

---

<sup>33</sup> *ibid.*, hal. 121

India dan peran aktif dikawasan Asia serta pertimbangan *geostrategic position*. Konsep ini ini akan membantu menjelaskan bagaimana kondisi-kondisi tersebut berperan dalam pertimbangan-pertimbangan untuk menjalankan dan merumuskan kebijakan luar negeri India.

### **(2) Peranan Nasional (*role*)**

Definisi konsep peranan nasional adalah keputusan, komitmen, aturan, dan tindakan yang sesuai bagi suatu negara, yang menunjukkan fungsi serta kedudukan negara tersebut di dalam suatu permasalahan internasional. Konsep ini berkaitan erat dengan orientasi kebijakan luar negeri dan merefleksikan kecenderungan pokok, kekhawatiran, dan sikap suatu negara terhadap lingkungan eksternal berdasarkan variabel atau kondisi domestik yang melatarbelakanginya. Disini, peranan nasional menggambarkan fungsi dan tugas suatu negara dalam suatu sistem internasional dan menjadi pedoman bagi tindakan politiknya ketika situasi tertentu muncul dalam lingkungan internasional. Di India, penggunaan kekuatan dari peranan nasional masih sangat tinggi. Konsep ini akan digunakan Untuk menjelaskan bagaimana *National Role* berperan banyak terhadap formulasi kebijakan luar negeri.

### **(3) Tujuan Kebijakan Luar Negeri**

Konsep mengenai kepentingan nasional menurut Holsti masih mengandung pengertian yang semu dan problematis sehingga, untuk lebih memudahkan analisis, Holsti menyebutkan istilah “**tujuan nasional**” untuk mengganti istilah “kepentingan nasional”.<sup>34</sup> Istilah tersebut pada dasarnya mengandung pengertian citra mengenai keadaan atau kondisi suatu negara dalam sebuah sistem internasional pada suatu waktu tertentu dan menetapkan sasaran-sasaran yang hendak dicapai negara bersangkutan di masa mendatang dengan jalan mempengaruhi perilaku aktor-aktor lain di dalam sistem.

---

<sup>34</sup> *ibid.*, hal. 169.

Untuk mencapai tujuan-tujuan nasional tersebut, sebuah negara -termasuk India- memerlukan sarana-sarana, seperti politik, ekonomi, propaganda, dan kekuatan militer<sup>35</sup> yang dapat mengatasi berbagai kendala dan memanfaatkan berbagai peluang yang ada, baik yang berasal dari lingkungan eksternal maupun domestik. Dengan kata lain, kebijakan luar negeri India akan memperhitungkan tujuan nasional berdasarkan alternatif-alternatif dan penggunaan sarana berdasarkan kapabilitas internal dari negara bersangkutan. Konsep ini akan digunakan untuk menjelaskan bagaimana India mengerahkan segenap kemampuannya –baik ekonomi, politik, propaganda, kekuatan militer, maupun diplomasi untuk mencapai tujuan nasional tersebut. Konsep ini juga akan menjelaskan bagaimana alternatif-alternatif dan penggunaan sarana berdasarkan kapabilitas internal kebijakan luar negeri India akan memperhitungkan tujuan nasional sebagai tujuan akhirnya.

#### **(4) Tindakan Politik Luar Negeri**

Kebijakan luar negeri juga memiliki unsur *tindakan*, yaitu sesuatu yang dilakukan pemerintah negara tertentu terhadap negara lain untuk mempengaruhi orientasi, melaksanakan peranan, atau mencapai dan mempertahankan tujuan tertentu. Tindakan politik luar negeri pada dasarnya merupakan bentuk komunikasi yang diharapkan mampu mengubah atau mempertahankan perilaku negara dan mengakibatkan pemerintah terikat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh negara. Tindakan juga dapat dipandang sebagai “isyarat” atau sinyal yang dikirim oleh seorang aktor untuk mempengaruhi kesan komunikasi (penerima isyarat). Proses politik internasional bermula ketika suatu negara, melalui berbagai tindakan atau isyarat, berusaha mengubah atau mempertahankan perilaku negara lain. Dalam penelitian ini, konsep ini akan digunakan dua arah, dalam artian bahwa tindakan politik luar negeri untuk merubah atau mempertahankan perilaku negara lain dan menyebabkan pemerintah negara lain terikat bisa berlaku dari aktor lain kepada India, maupun dari India kepada aktor lainnya.

---

<sup>35</sup> *ibid.*, hal. 246.

Howard H. Lentner mengklasifikasikan sumber-sumber atau determinan-determinan utama dalam perumusan kebijakan luar negeri sebuah negara kedalam dua kelompok; yakni determinan luar negeri dan determinan domestik.<sup>36</sup> Determinan luar negeri mengacu kepada keadaan *sistem internasional* dan *situasi* pada suatu waktu tertentu. Sistem internasional didefinisikan sebagai pola interaksi di antara negara-negara yang ter/dibentuk oleh struktur interaksi di antara pelaku-pelaku yang paling kuat (*most powerful actors*).<sup>37</sup> Sedangkan konsep 'situasi' oleh Lentner didefinisikan sebagai pola-pola interaksi yang tidak tercakup/mencakup keseluruhan sistem internasional, seperti misalnya pola interaksi aktor-aktor di sebuah kawasan tertentu. Dengan demikian, 'situasi' sebagai alat analisis (*analytical tool*) dapat memberikan alat untuk menentukan lingkungan eksternal yang relevan bagi para pembuat keputusan. Selain itu, konsep ini juga berfungsi sebagai alat untuk menghubungkan dua unit analisis pada analisa hubungan internasional, yaitu negara dan sistem internasional.

Penggunaan konsep diatas dimaksudkan sebagai sebuah upaya teoritis untuk menyederhanakan lingkungan internasional (eksternal) yang demikian kompleks ke dalam model-model deskripsi yang sistematis dan utuh untuk menjelaskan bagaimana india melaksanakan kebijakan luar negerinya berdasarkan "situasi", pengaruh eksternal dan internal. Manfaat penggambaran kondisi lingkungan eksternal ini diharapkan akan dapat memberikan latar belakang/setting munculnya peristiwa-peristiwa dalam politik luar negeri India, serta dapat membantu peneliti memunculkan faktor-faktor yang mendukung (*facilitating factors*) dalam interaksi antar negara dengan India sebagai aktor yang diteliti.

Selain determinan luar negeri (eksternal), kebijakan luar negeri sebuah negara -seperti India -juga dipengaruhi oleh determinan domestik. Oleh Lentner, determinan domestik didefinisikan sebagai keadaan pada kondisi dalam negeri

---

<sup>36</sup> Howard H. Lentner, *Foreign Policy Analysis: A Comparative and Conceptual Approach* (Ohio: Bell and Howell Company, 1974), hal. 105-171.

<sup>37</sup> *ibid.*, hal. 51.

sebuah negara yang terbagi ke dalam tiga kategori berdasarkan waktu untuk berubah, yaitu:<sup>38</sup>

- a. *Highly Stable Determinants*; terdiri atas luas geografi, lokasi, bentuk daratan, iklim, populasi, serta sumber daya alam;
- b. *Moderately Stable Determinants*, terdiri atas budaya politik, gaya politik, kepemimpinan politik, dan proses politik;
- c. *Unstable Determinants*; yaitu sikap dan persepsi jangka panjang serta berbagai faktor ketidaksengajaan.

Berdasarkan pemikiran Howard H. Lentner mengenai sumber-sumber atau determinan-determinan utama dalam perumusan kebijakan luar negeri sebuah negara, determinan domestik yang melatarbelakangi kebijakan luar negeri India untuk merilis *Look East Policy* adalah kebutuhan ekonomi domestik terkait dengan reformasi atas sistem perekonomian India yang digulirkan Perdana Menteri Rao pada tahun 1991. Dalam kategorisasi Lentner mengenai determinan domestik, motif ini termasuk pada *Moderately Stable Determinants* karena kondisi domestik yang melatarbelakangi dikeluarkannya *Look East Policy* adalah merupakan hasil dari proses dan kepemimpinan politik, dalam hal ini periode kepemimpinan Perdana Menteri Narasimha Rao. Determinan luar negeri sebagaimana dikemukakan Lentner, mengacu kepada keadaan *sistem internasional* dan *situasi* pada suatu waktu tertentu. Sistem internasional didefinisikan sebagai pola interaksi di antara negara-negara yang ter/dibentuk oleh struktur interaksi di antara pelaku-pelaku yang paling kuat (*most powerful actors*). Sedangkan, konsep 'situasi', oleh Lentner, didefinisikan sebagai pola-pola interaksi yang tidak tercakup/mencakup keseluruhan sistem internasional, seperti misalnya pola interaksi aktor-aktor di sebuah kawasan tertentu.

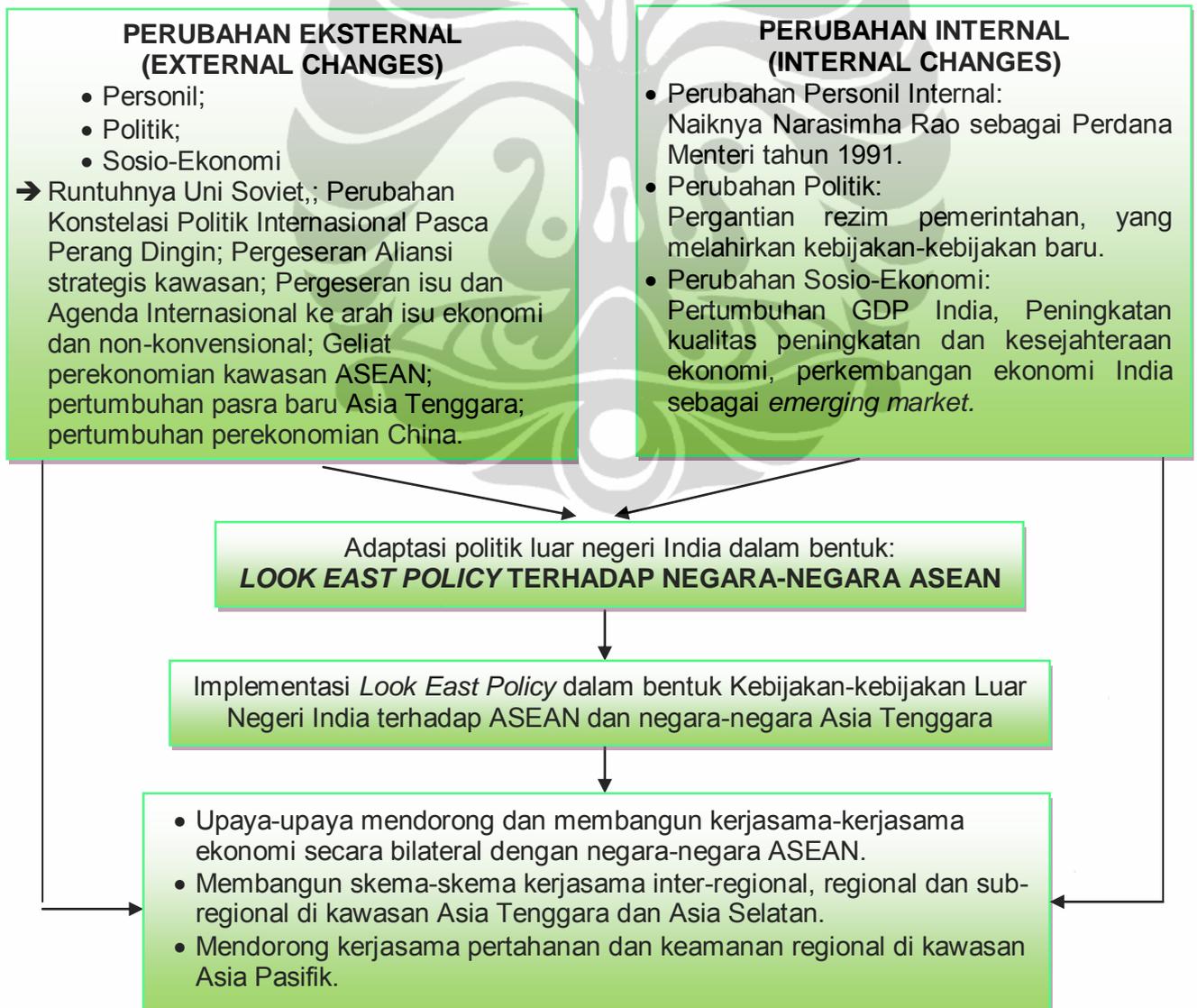
Sistem internasional yang menjadi latar belakang dikeluarkannya *Look East Policy* adalah perubahan konfigurasi pada konstalasi politik global dengan

---

<sup>38</sup> *ibid.*, hal. 135 - 172.

usainya Perang Dingin. Sedangkan konsep 'situasi' mencakup cara pandang India terhadap peran dan pengaruh internasional RRC di kawasan Asia Tenggara dan Asia Timur serta persepsi para pengambil kebijakan di India mengenai dampaknya bagi pencapaian kepentingan nasional India. Pola relasi India dan Pakistan serta interaksi keduanya di dalam SAARC dan kawasan Asia Selatan menjadi determinan lain yang diperhitungkan dalam mengkaji latar belakang atau faktor-faktor eksternal yang menyebabkan India merilis *Look East Policy* ke kawasan Asia Tenggara.

### G. Operasionalisasi Konsep



## H. Asumsi

1. *Look East Policy* India terhadap negara-negara ASEAN merupakan perwujudan dari adaptasi politik luar negerinya sebagai respon atas perubahan-perubahan yang terjadi baik secara internal ataupun dalam lingkungan eksternalnya.
2. *Look East Policy* India terhadap negara-negara ASEAN diimplementasikan sesuai dengan derivasi perilaku eksternal yang didasarkan pada jenis perubahan yang mendasarinya dalam bentuk penciptaan kerjasama baik secara bilateral ataupun multilateral dalam kerangka regional dalam bidang ekonomi, politik dan keamanan.

## I. Prosedur dan Metode Penelitian

Penelitian ini berangkat dari ketertarikan peneliti untuk menjelaskan pergeseran dan redefinisi atas kebijakan luar negeri India pasca-Perang Dingin. Berubahnya konstalasi politik dunia mengharuskan negara-negara di dunia, termasuk India, harus melakukan perubahan konsepsi maupun implementasi kebijakan luar negerinya. *Look East Policy* adalah merupakan kebijakan luar negeri pemerintah India yang inovatif dan ditujukan untuk mengakomodir beragam dinamika pada konstalasi politik dunia, khususnya di kawasan Asia.

Prosedur penelitian akan dimulai dengan menghadirkan pemahaman mengenai perkembangan pada konstalasi politik internasional pasca-Perang Dingin yang memiliki implikasi bagi kebijakan luar negeri India. Perubahan tersebut memiliki implikasi bagi India, baik pada level domestik maupun global. Pada level domestik, perubahan tersebut menyebabkan perubahan pada peta politik domestik India dengan tidak populernya lagi kebijakan pemerintah untuk menjalankan *single-vector policy* dalam kebijakan luar negerinya. Kemudian akan dipaparkan pula mengenai latar belakang historis kondisi politik, ekonomi, dan tren kebijakan luar negeri India untuk mendapatkan penggambaran bagi munculnya *Look East Policy* pada tahun 1992.

Dalam penelitian ini, akan dipaparkan pula kondisi-kondisi yang memiliki relevansi dalam melatarbelakangi kebijakan India untuk merilis *Look East Policy* terkait dengan arah kebijakan luar negeri negara tersebut untuk menata kembali hubungan luar negerinya dengan negara-negara ASEAN. Analisa mengenai sebab-sebab yang melatarbelakangi dirilisnya *Look East Policy* atas negara-negara ASEAN, baik yang memiliki dimensi ekonomi maupun non-ekonomi, akan menjadi fokus pada penelitian ini.

Kemudian, akan dijelaskan kebijakan luar negeri India yang didasari atas pandangan *Look East Policy*. Kebijakan-kebijakan tersebut akan dielaborasi dengan kerangka kebijakan luar negeri India terhadap ASEAN yang dilatarbelakangi oleh pengaruh yang diberikan kebijakan *Look East policy* tersebut terhadap

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif yang, sebagaimana didefinisikan oleh Lawrence Neuman,<sup>39</sup> adalah “penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan fenomena sosial ... yang bertujuan untuk memberikan gambaran yang lengkap mengenai latar belakang sosial dan hubungan yang terdapat dalam penelitian”. Sejalan dengan hal tersebut, penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai permasalahan yang dikemukakan pada topik penelitian ini yakni faktor-faktor yang melandasi dikeluarkannya *Look East Policy* oleh pemerintah India kepada negara-negara ASEAN. Berdasarkan teknik pengumpulan data, penelitian ini merupakan studi dokumen atau literatur. Studi dokumen adalah studi atau kajian yang dilakukan atas dokumen-dokumen (kebijakan) negara yang dikeluarkan oleh pemerintah.<sup>40</sup> Sedangkan, studi literatur adalah merupakan studi yang menggali kembali dasar-dasar ilmiah dari tema yang hendak diangkat melalui peninjauan karya-karya ilmiah bertema serupa yang sebelumnya pernah dilakukan oleh peneliti-peneliti

---

<sup>39</sup> W. Lawrence Neuman, *Social Research Method: Qualitative and Quantitative Approaches*, 3<sup>rd</sup> Edition, (Boston: Allyn and Bacon, 1997), hlm. 19-20.

<sup>40</sup> *ibid.*, hlm. 95.

lain.<sup>41</sup> Dengan teknik studi dokumen dan literatur, penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan dan mengelompokan data-data yang ada sesuai pada karakteristiknya masing-masing.

Dalam hal sumber data, data yang digunakan adalah data primer (*primary sources*) dan data sekunder (*secondary sources*). Data primer adalah merupakan data yang berasal dari dokumen resmi dan pernyataan resmi yang dirilis oleh pemerintah India maupun ASEAN berkenaan dengan *Look East Policy* dan kebijakan luar negeri pemerintah India dalam hubungannya dengan negara-negara ASEAN. Data sekunder diperoleh melalui jurnal ilmiah, koran, majalah, serta sumber-sumber tertulis lainnya.

## **J. Sistematika Penulisan**

**Bab I** merupakan Pendahuluan yang terdiri atas latar belakang permasalahan, perumusan masalah, signifikansi penelitian, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, tinjauan pustaka, asumsi, model analisis, prosedur dan metode penelitian, serta sistematika penulisan.

**Bab II** berisi pembahasan dan analisa penulis mengenai sebab-sebab yang melatarbelakangi kebijakan pemerintah India untuk mengeluarkan *Look East Policy* kepada negara-negara ASEAN. Sebab-sebab tersebut akan ditelaah dalam dua dimensi utama: eksternal dan domestik. Sebab-sebab eskternal berkenaan dengan perubahan lingkungan strategis internasional pasca-Perang Dingin yang membutuhkan respon dari pemerintah India. Kemudian, faktor domestik adalah kondisi-kondisi pada level domestik atau dalam negeri India yang memiliki keterkaitan dengan kebijakan luar negeri India untuk mengeluarkan *Look East Policy* kepada negara-negara ASEAN.

---

<sup>41</sup> *ibid.*, hlm. 89.

**Bab III** akan mendeskripsikan implementasi atau pelaksanaan dari *Look East Policy* India terhadap negara-negara ASEAN dalam beberapa langkah-langkah operasional yang dipengaruhi oleh perubahan-perubahan yang terjadi baik secara internal ataupun eksternal. Bab ini akan menguraikan upaya-upaya India dalam membina kerjasama baik dalam bidang ekonomi, politik ataupun keamanan, dalam skema multilateral ataupun bilateral dengan negara-negara ASEAN.

**Bab IV** adalah merupakan kesimpulan dari keseluruhan penelitian.

