

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Studi Terdahulu

Penulis menggunakan dua studi terdahulu, untuk studi terdahulu yang pertama yakni tesis milik Nur Prihatiningsih yang berjudul “Dampak Deklarasi Bersama India-China Tahun 2003 Terhadap Peningkatan Hubungan Bilateral.”, yang dibuat pada tahun 2010.²⁰ Pada tesis ini dibahas tentang bagaimana hubungan bilateral India dengan China pasca deklarasi dibentuk. Dalam menganalisis isu tersebut digunakan kerangka pemikiran model actor rasional milik Graham T. Allison. Sehingga hal tersebut menjadi alasan bagi penulis untuk memilih tesis ini sebagai studi terdahulu. Dalam tesis tersebut juga dijelaskan bagaimana kebijakan itu dibuat melalui empat tahapan proses intelektual, yakni *penetapan situasi*, *pemilihan tujuan*, *pencarian alternative*, dan *pemilihan alternatif*. Beberapa tahapan pembuatan kebijakan tersebut nantinya akan penulis gunakan sebagai referensi acuan dalam penulisan penelitian ini.

Studi terdahulu yang kedua adalah jurnal tesis yang berjudul “Faktor Pers Dalam Politik Luar Negeri Australia Terhadap Indonesia

²⁰ Nur Prihatiningsih, 2010, “Dampak Deklarasi Bersama India-China Tahun 2003 Terhadap Peningkatan Hubungan Bilateral”, Web: <http://thesis.umy.ac.id/datapublik/t13807.pdf>, Diakses: 6 Juni 2017, 12.43.

Dalam Kasus Timor Timur Pasca Jajak Pendapat” oleh Nana Yuliana.²¹ Dalam jurnal tersebut dijelaskan bagaimana hubungan Australia dengan Indonesia mengenai Timor Timur pasca jajak pendapat. Sudut pandang yang digunakan adalah sudut pandang media atau pers, bagaimana pers berperan dalam mempengaruhi kebijakan Australia ke Indonesia. Kerangka berpikir yang digunakan dalam jurnal tersebut adalah model aktor rasional yang dimiliki oleh Allison dan metode penelitiannya dengan menganalisis berita dari surat kabar *The Australian* dan *The Canberra Times*. Kesimpulan pada jurnal tersebut adalah bahwa pers atau media memberikan peran yang signifikan dalam setiap kebijakan Australia ke Indonesia khususnya mengenai Timor Timur. Hal tersebut ditunjukkan pada beberapa liputan media di Australia berisi motivasi dan anjuran agar pemerintah Australia turut campur di Timor Timur pasca jajak pendapat.

Pada studi terdahulu yang kedua, penulis memilih karena teori dan topik yang digunakan sama yakni *decision making theory* dan juga menggunakan model aktor rasional milik Graham T. Allison, pokok bahasan juga masih pada ranah *foreign policy* juga. Namun penulis menemukan pola pengaplikasian model yang berbeda jika dikomparasikan dengan studi terdahulu yang pertama telah jelaskan oleh penulis. Sehingga menurut penulis hal menjadi bahan komparasi dalam penulisan penelitian yang sedang dikerjakan saat ini.

²¹ Nana Yuliana, 2000, “Faktor Pers dalam politik luar negeri Australia terhadap Indonesia dalam kasus Timor Timur pasca jajak pendapat”, Web: <http://lib.ui.ac.id/file?file=pdf/abstrak-76010.pdf>, Diakses: 12 Oktober 2015, 13.02

2.2 Kerangka Teori

2.2.1 *Decision Making Process* oleh Graham T. Allison

Dalam kajian hubungan internasional fenomena-fenomena yang dikaji tidak jauh dari interaksi antar aktor-aktor dalam sistem internasional. Interaksi tersebut salah satunya berupa kebijakan luar negeri. Setiap kebijakan luar negeri yang dibuat oleh sebuah negara identik merepresentasikan kepentingan nasionalnya.²²

Terdapat banyak pandangan mengenai teori kebijakan luar negeri atau *foreign policy*. Menurut aliran *Neoclassical Realism* sendiri bahwa kebijakan luar negeri merupakan perilaku setiap negara yang dipengaruhi oleh beberapa variabel-variabel sistemik yang ada disekitar pembuat kebijakannya, seperti variabel sistemik, variabel kognitif dan variabel domestik.²³

Pada dasarnya pemikiran di atas tersebut telah mencakup dari tiap-tiap pemikiran yang dimiliki oleh ahli-ahli kebijakan luar negeri, seperti James Rosenau, Holsti, Coplin dan Allison. James Rosenau melihat kebijakan luar negeri:

*“as all the attitudes and activities through which organised national societies seek to cope with and benefits from their enviroments.”*²⁴

Pandangan Rosenau tersebut menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri itu dapat berupa tindakan atau sikap apapun dari suatu negara dalam

²² Anak Agung Banyu Perwita, & Yanyan Mochamad Yani, 2005, “Pengantar Ilmu Hubungan Internasional”, Bandung: PT. REMAJA ROSDAKARYA, Hal. 49.

²³ M. Beavis, 1999, “IR Paradigm, Approaches and Theories”, Web: <http://www.irtheory.com/know.htm>, Diakses: 10 Desember 2015, 15.12

²⁴ J.N. Rosenau, 1970, “Foreign Policy as Adaptive Behavior: Some Preliminary Notes for a Theoretical Model, Comparative Politics, Vol. 2, No|3, pp. 366

memperoleh *benefit* dari lingkungan sekitarnya. Jadi kebijakan luar negeri menurut Rosenau dapat berupa apapun, bisa hanya berupa *statement* sekalipun.

Hampir sama dengan Rosenau, kebijakan luar negeri menurut K. J Holsti dalam jurnal milik Ole R. Holsti lebih spesifik kepada peran faktor internal dalam penyusunan formula kebijakannya.²⁵ Sedangkan menurut William D. Coplin, kebijakan luar negeri juga merupakan bentuk tindakan yang sama seperti yang dimiliki oleh dua ahli di atas, namun ada pertimbangan juga dari sisi kemampuan ekonomi dan militer.²⁶ Sedangkan Menurut Graham T. Allison, tidak dijelaskan secara definisi, namun kebijakan luar negeri digambarkan melalui tiga model, yakni model aktor rasional, perilaku organisasi, dan politik birokrasi.²⁷

Secara keseluruhan definisi-definisi di atas sama-sama berbicara tentang sebuah tindakan yang dilakukan oleh sebuah negara dalam memperoleh *national interest*-nya pada lingkungan eksternalnya, namun cara dan instrumen yang digunakan berbeda-beda dalam proses pembuatan kebijakannya. Dengan fokus yang penulis miliki dalam penelitian ini yakni proses pembuatan kebijakan atau *decision making process* membuat penulis menetapkan pilihan kepada konsep pembuatan kebijakan yang dikemukakan oleh Graham T. Allison. Hal tersebut didukung oleh alasan

²⁵ Ole R. Holsti, "Theories of International Relation", Web: <http://people.duke.edu/~pfeaver/holsti.pdf>, Diakses: 14 Februari 2016

²⁶ William D. Coplin, 2003, "Introduction to International Politics: A Theoretical Overview, Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis (Terjemahan: M. Marbun), Edisi Kedua, Bandung: CV. Sinar Baru, Hal. 85.

²⁷ "Oxford Bibliographies: Theories of Foreign Policy", <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0104.xml>, Diakses: 14 Februari 2016, 13.03

bahwa konsep Allison tersebut lebih spesifik dalam menjelaskan model-model pembuatan kebijakan, yang diperlukan oleh penulis dalam penelitian ini.

Menurut Allison, teori pembuatan kebijakan dibagi menjadi tiga model tersebut adalah, Model I: *Rational Policy*, Model II: *Organizational Process*, dan Model III: *Bureaucratic Politics*.²⁸ Ketiga model tersebut merupakan model-model alternatif dalam menganalisis proses pembuatan kebijakan. Ketiga memiliki karakteristik yang berbeda-beda.

Pada Model I: *Rational Policy*, atau yang biasa disebut Model Aktor Rasional, argumen utamanya adalah pemerintah sebagai instrumen pembuat kebijakan dianggap sebagai individu yang memiliki nalar dan pemikiran yang rasional dalam menentukan atau merubah kebijakan yang ada. Nalar dan pemikiran tersebut didasarkan pada alternatif-alternatif dan fakta-fakta lapangan yang terjadi, sehingga memunculkan kebijakan yang memang rasional, meskipun kebijakan tersebut terkesan menyimpang atau menyalahi norma yang berlaku dalam sistem internasional sekalipun. Kebijakan yang dihasilkan memang tidak lepas dari yang namanya kepentingan, maka tidak mustahil jika segala alternatif-alternatif pemikiran diciptakan akan agar tujuan dari kebijakan tersebut dapat tercapai.²⁹

Model ini menekankan pemerintah secara keseluruhan sebagai *decision maker*, dan alternatif-alternatif kebijakan yang ada juga didasarkan pada konsep *cost and benefits* yang dimiliki oleh negara

²⁸ Graham T. Allison, 1969, "The American Political Science Review: Conceptual Model and The Cuban Missile Crisis", Vol. 63, Hal. 690.

²⁹ Graham T. Allison & Morton Halperin, 1972, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some policy Implication. World Politics Vol. 24", Little Brown, hal. 234.

tersebut. *Cost and benefits* yang dimiliki tiap alternatif kebijakan menentukan tingkat keberhasilan tercapainya kepentingan nasional. Sehingga pada akhirnya pemerintah akan memilih kebijakan yang sesuai dengan kepentingan nasional.

Pada Model II: *Organizational Process*, atau yang biasa disebut Model Organisasi, memiliki argumen utama bahwa kebijakan merupakan hasil yang dicapai melalui proses organisasi. Penulis mengartikannya bahwa kebijakan dapat dibuat oleh pemerintahan suatu negara melalui sebuah institusi khusus yang memang difokuskan dalam perancangan kebijakan sebuah negara, bisa juga instansi pemerintah yang memiliki bidang dan kajian yang sama dengan isu yang muncul. Sehingga tingkat konsentrasi pembuatan kebijakan hanya terfokus pada satu institusi pemerintahan tersebut, dan meminimalisir campur tangan sektor-sektor lain dalam pembuatan kebijakan sebuah negara.³⁰

Institusi yang berwenang memiliki tujuan berdasarkan program yang diusung oleh institusi tersebut. Tujuan tersebut menjadi pertimbangan dalam hal pembuatan alternatif-alternatif kebijakan. Sehingga ketika instansi tersebut memiliki banyak program, akan muncul ketidak-konsistenan dalam tujuan yang ingin dicapai oleh instansi tersebut. Proses pembuatan kebijakannya terstruktur berdasarkan *Standart Operational Procedures* yang dimiliki oleh instansi tersebut.

³⁰ Graham T. Allison, 1969, "The American Political Science Review: Conceptual Model and The Cuban Missile Crisis", Vol. 63, *Op.Cit.*, Hal. 698.

Pada Model III: *Bureaucratic Politic*, atau yang biasa disebut dengan Model Politik Birokrasi. Model ini merupakan alternatif kedua dari model pembuatan kebijakan menurut Graham T. Allison. Pada model ini argumen utamanya adalah kebijakan merupakan hasil dari proses politik. Proses politik disini diartikan sebagai proses interaksi dari *decision maker* yakni pemerintah dengan aktor-aktor non-negara lainnya, seperti NGO, INGO, MNC, dan individu. Jadi kebijakan bukan merupakan hasil perumusan alternatif-alternatif kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah, namun lebih ke hasil koalisi, kesepakatan, dan persaingan yang pemerintah dengan aktor-aktor non negara lainnya.³¹

2.3 Definisi Konseptual

2.3.1 Model Aktor Rasional

Penulis telah menjelaskan sedikit definisi dan argumen utama Model Aktor Rasional pada bahasan sebelumnya. Model Aktor Rasional sendiri tidak lepas dari tingkat kebijaksanaan pemerintah suatu negara. Pemerintah juga memiliki kemampuan untuk mendapatkan sumber-sumber informasi yang dibutuhkan dalam proses perumusan formula kebijakan yang rasional, baik yang menyangkut fakta-fakta lapangan, maupun kepentingan negara sekalipun.³² Hal tersebut menjadi kritik tersendiri bagi Allison, karena kemungkinan pemerintah untuk mendapatkan data-data yang faktual sangatlah kecil, karena pengaruh dari persepsi-persepsi personal, kelompok, dan politik domestik sangatlah besar dalam sistem

³¹ Graham T. Allison, 1969, "The American Political Science Review: Conceptual Model and The Cuban Missile Crisis", Vol. 63, *Ibid.*, Hal. 708.

³² Mohtar Mas' oed, 1994, "Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi", Hal. 234

pemerintahan sebuah negara. Oleh karena itu dua model lainnya yakni Model Organisasi Proses dan Model Politik Birokrasi dibuat sebagai bentuk perbaikan dari kelemahan dan kekurangan yang ada pada Model Aktor Rasional.³³

Pada Model Aktor Rasional ini proses pembuatan kebijakan dititik beratkan pada tindakan pemerintah sebagai *decision maker* yang dinilai sebagai pilihan rasional dalam mencapai kepentingan nasional. Dalam aktor rasional, pembuatan kebijakan dilakukan berdasarkan empat proses tahapan, empat tahapan tersebut yang pertama adalah *National Actor*, yang kedua *The Problem*, yang ketiga *Static Selection*, dan yang keempat adalah *Action as Rational Choice*.³⁴ Keempat tahapan tersebut penulis jadikan variabel dalam penelitian ini, oleh karena itu perlu adanya pembahasan terperinci mengenai satu per satu variabel tersebut.

Pada variabel yang pertama yakni *National Actor*, dimana pada variabel ini dijelaskan bahwa pembuat kebijakan atau *decision maker* merupakan aktor rasional, dan segala sesuatu yang diputuskan untuk menjadi sebuah kebijakan merupakan hasil dari pemikiran yang rasional.³⁵ Namun pembuat kebijakan disini dinilai sebagai aktor tunggal atau *unitary actor* yang memiliki wewenang sebagai pemerintah secara keseluruhan, yang tentunya berbeda dengan dua model pembuatan kebijakan milik Allison lainnya, yakni model organisasi proses dan model politik birokrasi. Pada variabel *National Actor* ini yang menjadi

³³ Mohtar Mas'oe, 1994, "Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi", *Ibid.*, Hal. 235

³⁴ Graham T. Allison, 1969, "The American Political Science Review: Conceptual Model and The Cuban Missile Crisis", Vol. 63, *Op.Cit.*, Hal. 694.

³⁵ *Ibid.*

indikator adalah pemerintah yang memiliki wewenang penuh atas proses pembuatan kebijakan, contohnya pemerintah Myanmar.

Pada variabel kedua, yakni *The Problem*, merupakan tahapan yang berupa tindakan pemerintah atau negara sebagai pembuat kebijakan dalam merespon permasalahan yang sedang dihadapi.³⁶ Proses tersebut dapat dikenali melalui upaya pemerintah dalam mengenali seluk beluk isu atau permasalahan yang sedang dihadapi. Dapat dilakukan dengan cara mengidentifikasi penyebab permasalahan muncul, pihak-pihak yang terkait dalam peristiwa tersebut, dan implikasinya pada stabilitas lingkungan luar dari negara tersebut. Pembuat kebijakan akan dapat menentukan ancaman dan potensi menguntungkan seperti apa yang dapat ditimbulkan dari isu tersebut. Sehingga pada variabel ini yang menjadi indikator adalah permasalahan, ancaman, dan kesempatan yang berpotensi muncul, baik dari lingkungan luar negara pembuat kebijakan tersebut.³⁷ Tingkat relatifitas ancaman juga tergantung pada pembuat kebijakan atau *decision maker*, sehingga cenderung merupakan pencerminan *interest* dari pihak tersebut.

Sehingga pada variabel Variabel ketiga, yakni *Static Selection*, merupakan tahapan dimana terdapat beberapa bentuk tindakan awal agen pembuat kebijakan dalam menentukan keputusan sementara terhadap permasalahan yang dihadapi.³⁸ Keputusan yang bersifat sementara menjadi salah satu pilihan bagi pemerintah dalam memposisikan dirinya terhadap

³⁶ Graham T. Allison, 1969, "The American Political Science Review: Conceptual Model and The Cuban Missile Crisis", Vol. 63, *Ibid*.

³⁷ *Ibid*.

³⁸ *Ibid*.

satu isu atau permasalahan. Keputusan sementara tersebut bersifat sebagai solusi sementara terhadap implikasi-implikasi langsung yang terjadi. Hal yang menjadi indikator adalah upaya-upaya atau tindakan-tindakan sementara yang dilakukan oleh pemerintah.

Dan untuk variabel yang terakhir adalah *Action as Rational Choice*, merupakan tahapan yang harus dilakukan oleh pembuat kebijakan setelah memberikan tindakan sementara seperti yang telah dijelaskan pada variabel ketiga, dan pada dasarnya upaya rasional yang menjadi argumen utama dari model aktor rasional tersebut terjadi pada variabel keempat ini.³⁹ Pada tahapan keempat ini pembuat kebijakan mengolah data-data yang telah didapatkan pada ketiga tahapan sebelumnya. Data-data yang diperoleh berbentuk daftar-daftar kepentingan nasional atau *national interest* yang ingin dicapai oleh pemerintah. Setelah diolah maka akan muncul opsi-opsi pilihan kebijakan yang nantinya dapat dikaji *cost* dan *benefit*-nya. Dengan mempertimbangkan *cost* dan *benefit* yang sesuai dengan apa yang diinginkan dan menjadi *national interest* negara maka akan diperoleh pilihan kebijakan yang rasional. Beberapa penjelasan tersebut merupakan indikator-indikator yang ada pada variabel *Action as Rational Choice*.⁴⁰

³⁹ Graham T. Allison, 1969, "The American Political Science Review: Conceptual Model and The Cuban Missile Crisis", Vol. 63, *Ibid*.

⁴⁰ *Ibid*.

Tabel 2.1 Penentuan Variabel dan Indikator Model Aktor Rasional

	Variabel	Indikatornya
<i>Organizing Concept</i> dari Model Aktor Rasional	<i>National Actor</i>	1. Pemerintah Negara sebagai aktor tunggal (<i>unitary actor</i>)
	<i>The Problem</i>	1. Permasalahan 2. <i>Threat</i> 3. <i>Opportunities</i>
	<i>Static Selection</i>	1. Keputusan sementara 2. Solusi sementara
	<i>Action as Rational Choice</i>	1. Tindakan yang berdasar pada kepentingan nasional 2. Tindakan yang berdasar pada opsi-opsi kebijakan 3. Tindakan yang berdasar pada <i>cost</i> dan <i>benefit</i> 4. Tindakan yang dipilih secara rasional

Sumber: Graham T. Allison. 1969. "The American Political Science Review: Conceptual Model and The Cuban Missile Crisis". Vol. 63. Harvard University

2.4 Definisi Operasional

Dengan penjelasan model, variabel, dan indikator yang terdapat pada bahasan sebelumnya, jika dimasukkan pada tema yang penulis miliki, yakni proses pembuatan kebijakan pemerintah Myanmar dalam pelarangan operasi Dokter Lintas Batas (MSF) di wilayah Rakhine tahun 2014, maka ketiga model tersebut, yang memiliki kesamaan karakteristik dan memenuhi unsur pada variabel dan indikator adalah model aktor rasional.

Pada variabel *National Actor* yang terdapat satu indikator yaitu pemerintah sebuah negara dilihat sebagai satu aktor tunggal yang melakukan proses intelektual dalam pembuatan kebijakan, sehingga sering

dikatakan sebagai aktor rasional. Karena mengalami proses intelektual layaknya seorang individu yang memiliki nalar dan pemikiran. Pada kasus yang penulis angkat ini yang sesuai dengan indikator tersebut adalah pemerintah Myanmar, karena kebijakan pelarangan operasi MSF ini diputuskan dan disampaikan oleh pemerintah Myanmar sendiri kepada MSF, bukan aktor lainnya.⁴¹

Pada variabel kedua yakni variabel *The Proble*, dimana pada variabel ini yang menjadi indikator adalah Permasalahan, *Threat*, dan *Opportunities*. Indikator yang pertama yakni Permasalahan, adalah suatu hal yang muncul karena kondisi yang tidak biasanya terjadi. Dan pada kasus yang penulis teliti ini yang menjadi permasalahan bagi pemerintah Myanmar adalah tindakan dari MSF yang telah menyalahi nilai-nilai netralitas yang ada pada kesepakatan yang telah dibuat oleh pemerintah Myanmar dengan MSF.⁴² Dengan permasalahan yang muncul maka akan diikuti dengan munculnya indikator kedua yakni *Threat*. Indikator *Threat* memiliki penjelasan tentang ancaman yang muncul dari permasalahan yang dihadapi oleh pembuat kebijakan, dalam hal ini adalah ancaman yang muncul akibat permasalahan netralitas operasi MSF. Dengan tindakan MSF yang telah menyalahi isi kesepakatan dengan pemerintah Myanmar, maka akan mempengaruhi hubungan kerja sama yang sudah terjalin dengan pemerintah Myanmar sejak bertahun-tahun lalu. Secara

⁴¹ "Myanmar: MSF to resume HIV/AIDS and all other activities in Kachin, Shan and Yangon but concerns remain", Web: <http://www.msf.org/article/myanmar-msf-resume-hivaids-and-all-other-activities-kachin-shan-and-yangon-concerns-remain>, Diakses: 20 Maret 2016, 20.02. *Loc.Cit.*

⁴² "Medecins Sans Frontieres banned in Myanmar state for alleged 'Rohingya bias'", Web: <http://edition.cnn.com/2014/03/03/world/asia/myanmar-rakhine-doctors-without-borders>, Diakses: 8 Oktober 2015, 20.08. *Loc.Cit.*

tindak langsung hal tersebut berpengaruh pada tingkat kepercayaan pemerintah Myanmar kepada MSF, dan berimbas pada program-program yang dilakukan oleh kedua belah pihak.⁴³

Indikator lainnya dalam variabel *The Problem* adalah *Opportunities*, atau kesempatan yang muncul akibat adanya permasalahan yang dihadapi oleh pembuat kebijakan. Dalam permasalahan pemerintah Myanmar mengenai MSF, pada dasarnya pemerintah Myanmar tidak memiliki kesempatan yang dapat diambil dari permasalahan tersebut, karena pihak pemerintah Myanmar merasa telah dirugikan dengan dilanggarnya kesepakatan yang sudah dibuatnya dengan MSF.⁴⁴ Dengan adanya kesepakatan yang dilanggar maka kesepakatan baru berpotensi muncul sebagai pengganti.

Variabel yang ketiga adalah *Static Selection*, dimana pada variabel ini yang menjadi indikator ada Keputusan Sementara dan Solusi Sementara. Pada Keputusan Sementara adalah hasil dimana pembuat kebijakan menetapkan permasalahan apa yang sedang dihadapinya dan akan dikaji lebih lanjut. Dalam penelitian yang penulis bahas ini indikator Keputusan Sementara dari pemerintah Myanmar adalah bahwa MSF sudah menyalahi MoU, hal tersebut diperoleh melalui proses investigasi yang dilakukan oleh pihak pemerintah Myanmar, dan perlu

⁴³ "Burma tells Medecins Sans Frontieres to leave state hit by sectarian violence", Web: <http://www.theguardian.com/world/2014/feb/28/burma-medecins-sans-frontieres-rakhine-state>, Diakses: 20 Maret 2016, 23.09. *Loc.Cit.*

⁴⁴ Diolah Penulis dari pernyataan-pernyataan staf Kepresidenan Myanmar mengenai pelarangan operasi MSF di Rakhine

adanya sanksi yang harus diterima oleh MSF.⁴⁵ Pemberian sanksi tersebut sesuai dengan indikator lainnya dari *Static Selection* yaitu Solusi Sementara.

Variabel yang terakhir adalah *Action as Rational Choice*, dimana pada variabel ini yang menjadi indikator adalah kepentingan nasional, opsi-opsi kebijakan, *cost* dan *benefits* dari tiap-tiap opsi tersebut, dan yang terakhir adalah aksi rasionalnya. Dimana variabel ini sebuah negara dituntut untuk dalam mengambil tindakan yang berdasar pada indikator-indikator tersebut. Yang pertama adalah tindakan yang mencerminkan kepentingan nasional negara Myanmar yang berkaitan dengan MSF, yakni adalah kepentingan nasional di sektor kesehatan. Dimana pemerintah Myanmar memiliki program *National Health Plan* tahun 2011, yang pada penerapannya bekerja sama dengan pihak asing, yang salah satunya ada MSF.⁴⁶ Melalui program tersebut pemerintah Myanmar berupaya untuk meningkatkan kualitas kesehatan nasionalnya melalui kolaborasinya dengan pihak domestik, asing, dan swasta.⁴⁷ Yang kedua adalah tindakan yang berdasarkan pada opsi-opsi kebijakan yang muncul, yakni opsi kebijakan berupa memberikan sanksi kepada MSF dengan mencabut izin atau melarang operasinya di Rakhine. Sedangkan opsi lainnya adalah tetap memberikan akses operasi kepada MSF di wilayah

⁴⁵ "Statement No. (2/2014) of Myanmar National Human Right Commission regarding finding of Commission Team from its investigation of the incident at Ducheeratan village-tract", Web: <http://www.president-office.gov.mm/en/?q=issues/rakhine-state-peace-and-stability/id-3311>, Diakses: 20 Maret 2016, 21.30. *Loc.Cit.*

⁴⁶ "Health Policy, Legislation, and Plans", Web: <http://www.moh.gov.mm/file/HEALTH%20POLICY,%20LEGISLATION%20AND%20PLANS.pdf>, *Loc.cit.*

⁴⁷ *Ibid.*

lain di Myanmar, kecuali wilayah Rakhine.⁴⁸ Opsi-opsi kebijakan tersebut tentunya memiliki *cost* dan *benefits* atau untung ruginya. Dari segi ruginya, program kesehatan yang dilakukan oleh pemerintah Myanmar dengan MSF di wilayah Rakhine akan terhenti, karena MSF tidak memiliki akses untuk masuk ke wilayah tersebut, dan sebagai implikasi langsungnya adalah pasien-pasien yang menjadi bagian dari program kesehatan kedua belah pihak tersebut dari dirugikan juga.⁴⁹ Di sisi lain yakni sisi keuntungannya, dengan mencabut akses MSF di wilayah Rakhine sebagai bentuk sanksi pelanggaran kesepakatan kerja, maka pemerintah Myanmar memiliki kesempatan untuk menentukan kesepakatan baru yang sesuai dengan kriteria yang diinginkan oleh pemerintah Myanmar. Sehingga sebagai bentuk tindakan akhir yang rasional maka pemerintah Myanmar memilih opsi untuk melarang operasi MSF di Rakhine, namun tetap memberikan akses operasi ke wilayah-wilayah Myanmar yang lain.

Tabel 2.2 Definisi Operasional

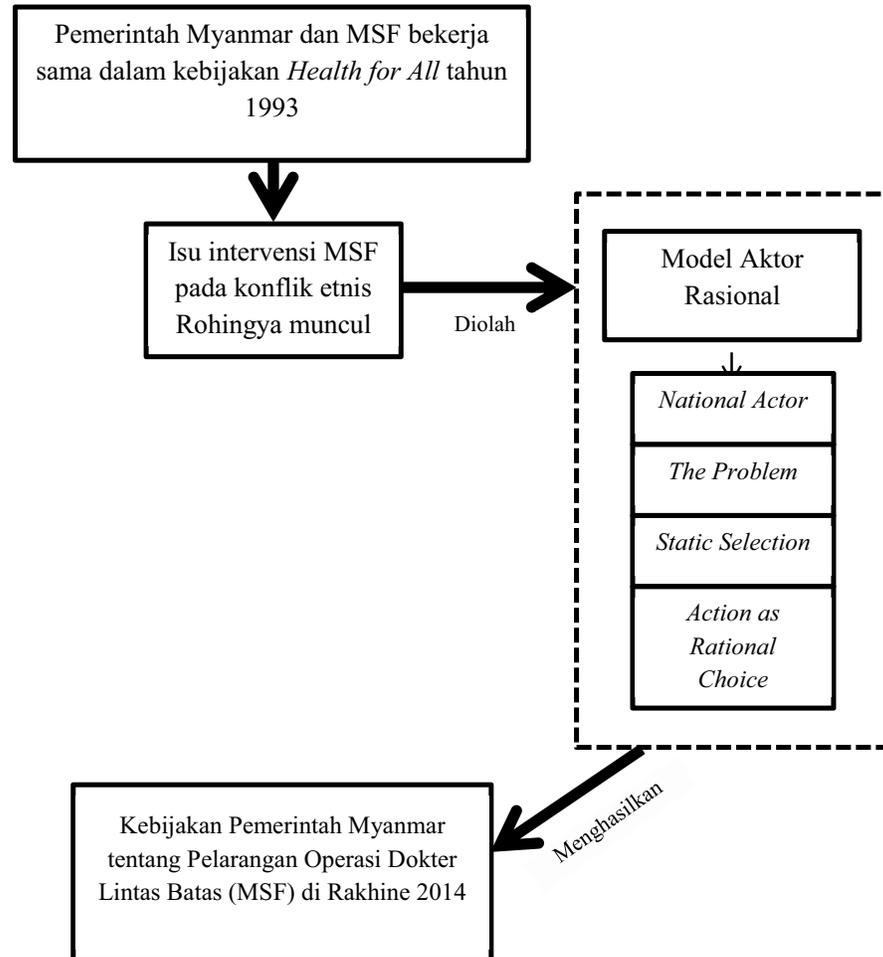
	Variabel	Indikatornya	
Model	<i>National Actor</i>	1. Pemerintah Negara sebagai aktor tunggal (<i>unitary actor</i>)	1. Pemerintah Myanmar sebagai aktor tunggal pembuat kebijakan pelarangan operasi MSF

⁴⁸ "Myanmar: MSF to resume HIV/AIDS and all other activities in Kachin, Shan and Yangon but concerns remain", Web: <http://www.msf.org/article/myanmar-msf-resume-hiv-aids-and-all-other-activities-kachin-shan-and-yangon-concerns-remain>, Diakses: 20 Maret 2016, 20.02. *Loc.Cit.*

⁴⁹ "Myanmar Must Immediately Allow Doctor Without Borders (MSF) and All Humanitarian Aid Organization to Resume Full Scale Operations in Rakhine State", Web: <http://aseanmp.org/2014/06/26/myanmar-must-immediately-allow-doctors-without-borders-msf-and-all-humanitarian-aid-organizations-to-resume-full-scale-operations-in-rakhine-state/>, Diakses: 6 Mei 2017, 11.22. *Loc.Cit.*

Aktor Rasional	<i>The Problem</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Permasalahan 2. <i>Threat</i> 3. <i>Opportunities</i> 	<ol style="list-style-type: none"> 1. MSF tidak netral dalam operasinya dan menyalahi MoU 2. <i>Threat</i>: Program-program sesuai MoU tidak tercapai 3. <i>Opportunities</i>: Kesepakatan baru dengan MSF
	<i>Static Selection</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keputusan sementara 2. Solusi sementara 	<ol style="list-style-type: none"> 1. MSF melanggar MoU 2. Pemerintah Myanmar memberikan sanksi kepada MSF
	<i>Action as Rational Choice</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tindakan berdasarkan pada Kepentingan Nasional 2. Tindakan berdasarkan pada Opsi-opsi kebijakan 3. Tindakan berdasarkan pada <i>Cost dan Benefit</i> 4. Tindakan yang dipilih secara rasional 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menyelesaikan isu berkaitan dengan MSF, yang mengacu pada kepentingan nasional Myanmar pada sektor kesehatan 2. Melarang atau tetap memperbolehkan MSF beroperasi, tapi diwilayah lain. 3. <i>Cost</i>: Program kerja sama MSF dengan pemerintah Myanmar di bidang kesehatan terhenti <i>Benefit</i>: Akan muncul kesepakatan baru antara pemerintah Myanmar dengan MSF 4. Melarang MSF beroperasi

2.5 Alur Pemikiran



2.6 Argumen Utama

Proses pembuatan kebijakan luar negeri pemerintah Myanmar tentang pelarangan operasi MSF di wilayah Rakhine tahun 2014 dilakukan melalui beberapa tahapan, yakni tahapan yang pertama adalah *National Actor*. Kemudian tahapan yang kedua adalah *The Problem*, dilanjutkan dengan tahapan yang ketiga *Static Selection*, dan diakhiri dengan tahapan yang keempat, *Action as Rational Choice*.