

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 LATAR BELAKANG MASALAH**

Kebijakan luar negeri menurut Setiawan & Sulastri (2017), merupakan sebuah kerangka strategis yang mencakup serangkaian rencana dan janji politik untuk memandu interaksi pemerintah dengan berbagai aktor internasional. Alden & Aran (2017) menjelaskan bahwa studi kebijakan luar negeri selalu mengubah bagaimana negara, institusi, dan masyarakat berinteraksi satu sama lain dalam sistem internasional yang dinamis. Seluruh rencana atau komitmen tersebut dimanifestasikan melalui aksi nyata dan pengalokasian sumber daya strategis. Tindakan tersebut bertujuan untuk menciptakan dampak terukur dalam upaya mewujudkan kepentingan nasional Setiawan & Sulastri (2017). Dalam pelaksanaannya, atribut material dari sebuah negara seperti letak geografi menjadi komponen krusial dalam lingkup eksternal suatu negara yang memengaruhi bagaimana negara membentuk kebijakan luar negerinya di tingkat kawasan (Alden & Aran, 2017). Hal tersebut juga berlaku di kawasan Asia Selatan.

Kawasan Asia Selatan, yang meliputi India, Pakistan, Sri Lanka, Banglades, Maladewa, Bhutan, Nepal, dan Afghanistan, memiliki profil geografis strategis yang didominasi oleh anak benua India. Secara fisik, kawasan ini berbatasan langsung dengan Pegunungan Himalaya di utara dan dikelilingi oleh Samudra Hindia di selatan, termasuk Teluk Aden dan Teluk Benggala. Posisi tersebut

menjadikan kawasan ini sebagai jalur penghubung perdagangan laut vital antara Eropa dan Timur Tengah dengan Asia Timur maupun Asia Tenggara, sekaligus memegang peran sentral dalam peta kekuatan maritim. Oleh karena besarnya tingkat strategis dari kawasan tersebut, kawasan Asia Selatan menjadi bagian dari kebijakan luar negeri India.

India memiliki kapasitas dominan sebagai pengayom atau penyedia keamanan utama (*net security provider*) di kawasan Asia Selatan berkat ukuran geografisnya yang luas, pertumbuhan ekonomi yang tinggi, serta kapabilitas pertahanan dan stabilitas politik yang unggul dibandingkan negara-negara tetangganya (Wagner, 2020). Peran ini diwujudkan melalui kontribusi nyata dalam menjaga stabilitas kawasan, seperti memimpin operasi keamanan maritim dan anti bajak laut di Samudra Hindia, memberikan bantuan kemanusiaan dan penanggulangan bencana yang sigap seperti pada penanganan gempa bumi Nepal 2015 dan tsunami 2004, serta aktif dalam upaya pemberantasan terorisme lintas batas (Thang & Loc, 2025). Kapasitas yang dimiliki India bukan sekadar kekuatan hegemonik menjadi pemangku kepentingan yang mengutamakan konektivitas regional dan stabilitas kolektif demi memastikan perdamaian yang berkelanjutan di kawasan Asia Selatan.

Secara umum, kebijakan India terhadap Asia Selatan pada pemerintahan Manmohan Singh (2004-2014) menerapkan "Doktrin Gujral" yang menekankan asas nonresiprokal kepada tetangga yang lebih kecil demi stabilitas regional. Fokus utamanya adalah integrasi ekonomi dan konektivitas, dengan keyakinan bahwa tetangga India tidak dapat sejahtera jika India tidak tumbuh, dan sebaliknya.

Walaupun pada awal pemerintahan Manmohan Singh menekankan retorika kooperatif, terdapat kritik bahwa India masih menjalankan strategi hegemonik untuk mempertahankan pengaruhnya dan membatasi keterlibatan kekuatan eksternal seperti Tiongkok dan Pakistan (Laskar, 2022). Strategi tersebut menimbulkan defisit kepercayaan terhadap India oleh negara-negara Asia Selatan. Kebijakan tersebut dikritik gagal dalam menangani keamanan wilayah India terhadap serangan terorisme oleh kelompok teroris.

Serangan terorisme di Mumbai (2008) mengundang kritik oleh publik dan partai oposisi terhadap pemerintah karena dinilai gagal mencegah dan menghadapi aksi-aksi kelompok militan yang telah beroperasi dari Pakistan (Ramesh et al., 2008). Kritik lain muncul terkait sikap India terhadap isu hak asasi manusia di negara tetangga. Di Sri Lanka, kebijakan India dianggap ambigu karena terpengaruh tekanan politik dalam negeri. Tekanan ini memuncak pada 2013, saat partai-partai Tamil di Tamil Nadu memaksa koalisi pendukung Singh memutuskan kerja sama dengan Sri Lanka, sehingga Manmohan Singh memilih batal menghadiri KTT Persemakmuran di Kolombo dan meregangkan hubungan India dengan Sri Lanka (Asia News International, 2013). Di Nepal, intervensi India terhadap politik juga menghadapi kritik. Sejumlah pemimpin politik dan kelompok masyarakat Nepal menilai bahwa India kerap mencampuri urusan domestik Nepal, terutama dalam proses penyusunan konstitusi (Malone, 2011).

Oleh sebab itu, India melakukan pengarahannya kembali (*redirection*) terhadap kebijakan luar negerinya terhadap kawasan Asia Selatan. Pada tahun 2014, Narendra Modi menggagas sebuah kebijakan '*Neighbourhood First Policy*' yang

bertujuan untuk memprioritaskan pembangunann hubungan dengan negara-negara di Asia Selatan (Ministry of External Affairs, 2015). Gagasan tersebut diawali ketika Narendra Modi mengundang para pemimpin dari negara-negara anggota SAARC untuk menghadiri pengangkatan Narendra Modi sebagai Perdana Menteri (PM) India pada Mei 2014 (Ministry of External Affairs, 2014b)

*“.... India desires a peaceful and stable environment for its development. A nation's destiny is linked to its neighbourhood. That is why my Government has placed the highest priority on advancing friendship and cooperation with her neighbour ....”*

(United Nations, 2014)

Pidato Narendra Modi dalam *General Debate Of The 69th Session Of The United Nations General Assembly* (UNGA) tidak hanya menjadi retorika diplomatik, melainkan sebuah sinyal pergeseran paradigma dari kebijakan luar negeri India yang sebelumnya dianggap pasif dalam membangun stabilitas kawasan Asia Selatan. Visi ini menegaskan bahwa kemajuan India mustahil dicapai tanpa stabilitas di kawasan Asia Selatan. Oleh karena itu, *Neighbourhood First Policy* digagas sebagai respons strategis untuk memperbaiki citra India yang sebelumnya dikritik karena sering melakukan intervensi domestik, seperti dalam proses penyusunan konstitusi di Nepal maupun ketidakkonsistenan sikap politik terhadap isu etnis di Sri Lanka. Sehingga kebijakan tersebut merupakan usaha India untuk menjadi negara yang lebih kooperatif terhadap negara-negara di Asia Selatan.

**Tabel 1.1 Perbandingan Pendekatan Kebijakan antara Doktrin Gujral dan *Neighbourhood First Policy***

<b>Dimensi</b>	<b>Doktrin Gujral</b>	<b><i>Neighbourhood First Policy</i></b>
<b>Filosofi Dasar</b>	Menekankan konsesi sepihak dan niat baik tanpa menuntut timbal balik untuk mengurangi konflik.	Fokus pada timbal balik dan filosofi yang didorong oleh keuntungan bersama serta peningkatan kepercayaan
<b>Ideologi dan narasi</b>	Narasi teknokratis dan pragmatis	Narasi kebanggaan peradaban yang berbasis pada pemikiran Hindu-nasionalisme
<b>Gaya Pengambilan Keputusan</b>	<i>Low profile</i> , Berhati-hati dalam membuat keputusan agar kebijakan lebih terukur.	Proaktif dan <i>high profile</i> melalui berbagai kunjungan tingkat tinggi dan menekankan kepemimpinan regional.
<b>Kerangka kerja multilateral</b>	Bergantung pada kerangka kerja regional seperti <i>South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)</i>	Berfokus pada platform subregional seperti <i>Banglades, Bhutan, India, Nepal (BBIN)</i> dan <i>Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC)</i> .
<b>Fokus instrumen yang digunakan</b>	Penggunaan kemitraan strategis jangka panjang	Budaya serta keagamaan sebagai <i>soft power</i> , dan instrumen keamanan tajam bila diperlukan
<b>Kebijakan terhadap Asia Selatan</b>	Lebih banyak bekerja melalui institusi dan perjanjian multilateral yang ada.	Berfokus pada pembangunan relasi lewat kunjungan dan simbolisme.

**Sumber: Berbagai sumber yang kemudian diolah oleh penulis.**

Tabel 1.1 menjelaskan perbedaan mendasar dalam gaya dan pendekatan diplomasi India terhadap kawasan Asia Selatan antara Doktrin Gujral dan

*Neighbourhood First Policy*. Menurut S. K. Singh (2021), Doktrin Gujral berpijak pada prinsip konsesi unilateral (*unilateral concession*) yang menekankan niat baik tanpa menuntut timbal balik guna meredam konflik kawasan, khususnya dengan negara-negara tetangga kecil. Secara ideologis, kebijakan ini dibentuk oleh narasi yang bersifat teknokratis dan pragmatis (Hall, 2019; Murugan et al., 2025). Dalam implementasinya, kebijakan ini cenderung bersifat *low profile* dan berhati-hati dalam membuat keputusan agar kebijakan lebih terukur (Laskar, 2022; Murugan et al., 2025). Hal tersebut dilakukan agar mencegah adanya konflik di kawasan Asia Selatan. Doktrin Gujral lebih banyak beroperasi melalui institusi dan perjanjian multilateral yang ada, seperti SAARC (Singh, 2021). Doktrin Gujral cenderung fokus instrumen pada pengembangan kemitraan strategis jangka panjang untuk mempromosikan kerja sama ekonomi dan keamanan (Hall, 2019; Laskar, 2022).

Sebaliknya, *Neighbourhood First Policy* memperkenalkan pendekatan baru yang menekankan pada prinsip timbal balik dan keuntungan bersama guna memperkuat rasa percaya antarnegara (Pattanaik, 2022). Berbeda dengan pendekatan teknokratis sebelumnya, NFP didorong oleh narasi kebanggaan peradaban yang berbasis pada pemikiran Hindu-nasionalisme, sehingga memberikan karakter identitas yang lebih kuat pada diplomasi India (Hall, 2019). Kebijakan ini diwujudkan melalui upaya *reset* relasi yang proaktif dan simbolik, termasuk kunjungan tingkat tinggi ke seluruh negara tetangga untuk mempertahankan supremasi serta stabilitas regional (Hall, 2019; Murugan et al., 2025; Vivekanandan & Miklian, 2016). Selain itu, terdapat pergeseran dalam fokus institusional, jika Doktrin Gujral setia pada kerangka SAARC, *Neighbourhood*

*First Policy* cenderung fokus pada organisasi subregional seperti BBIN dan BIMSTEC. Instrumen diplomasi yang digunakan menjadi lebih beragam, *Neighbourhood First Policy* mengedepankan aspek budaya dan keagamaan sebagai *soft power*, namun tetap menyandingkannya dengan instrumen keamanan yang "tajam" jika diperlukan (Hall, 2019).

Untuk keperluan penyusunan penelitian, penulis merujuk pada beberapa studi terdahulu yang membahas '*Neighbourhood First Policy*'. Literatur pertama berjudul "*Neighbourhood First Policy*" *Under Narendra Modi: India's Strategic Concerns In South Asia* oleh Do Thanh Ha (2023), meneliti implementasi kebijakan "*Neighbourhood First Policy*" melalui membangun hubungan bilateral antara India dengan negara tetangga. Penulis literatur tersebut mengidentifikasi tantangan khususnya pengaruh dari Tiongkok serta seringnya insiden terorisme yang mengancam keamanan regional.

Literatur kedua yang berjudul "*India's neighbourhood Policy: Challenges and Prospects*" oleh Angana Das (2016), Literatur tersebut mengevaluasi dinamika kebijakan luar negeri India terhadap negara-negara tetangganya di Asia Selatan, dengan fokus khusus pada pergeseran strategis menuju kebijakan "*Neighbourhood First*" di bawah pemerintahan Perdana Menteri Narendra Modi (Das, 2016). Penulis berargumen bahwa terdapat pergeseran dari pola kebijakan sebelumnya yang dianggap sporadis dan reaktif, menuju strategi yang lebih proaktif, terstruktur, dan berorientasi pada integrasi kawasan. Namun, implementasi kebijakan ini menghadapi tantangan besar, terutama dinamika hubungan India dengan Pakistan

dan Nepal yang sering menjadi sumber ketegangan regional serta meningkatnya pengaruh Tiongkok di Asia Selatan (Das, 2016).

Sejalan dengan analisis tersebut, literatur lain memperluas perspektif dengan meninjau evolusi historis serta implementasi kebijakan ini. Literatur kedua yang berjudul *Evolution of 'India's Neighbourhood First Policy' Since Independence* oleh Saroj Kumar Aryal dan Simant Shankar Bharti (2023). Penulis literatur menganalisis dinamika kebijakan luar negeri India terhadap negara tetangganya dari 4 menteri, Jawaharlal Nehru, Indira Gandhi, I. K. Gujral, serta Narendra Modi. Penulis menyoroti bahwa di bawah kepemimpinan Modi, NFP mengalami dinamika yang inkonsisten yang mengakibatkan gagalnya usaha India untuk membangun hubungan yang menguntungkan dengan negara tetangga sehingga membuka peluang bagi Tiongkok untuk terlibat lebih banyak dengan negara tetangga India (Aryal & Bharti, 2023).

Literatur keempat yang berjudul "*India's Neighbourhood Policy During 2014-2019: Political Context and Policy Outcomes*" oleh Vinay Kaura dan Meena Rani (2020). Penulis menyoroti dinamika kebijakan luar negeri India di bawah pemerintahan Narendra Modi periode 2014-2019, khususnya dalam konteks hubungan dengan negara-negara tetangga. Kaura & Rani (2020) berargumen bahwa meskipun diplomasi Modi membawa energi baru, kebijakan ini menghadapi hambatan besar berupa kesenjangan implementasi proyek (*implementation gap*). Tekanan eksternal dari manuver Tiongkok di kawasan Asia Selatan memberikan tantangan besar bagi India. Penulis juga menemukan pergeseran fokus kerja sama India dalam lingkup regional dimana India cenderung fokus pada *Bay of Bengal*

*Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC)* dibanding dengan SAARC (Kaura & Rani, 2020).

Literatur kelima yang berjudul “*India’s ‘Neighbourhood First’ policy and the Belt & Road Initiative (BRI)*” oleh Saroj Kumar Aryal (2022). Penulis berfokus pada analisis perbandingan langsung antara kebijakan *Neighbourhood First Policy* India dan kebijakan BRI Tiongkok. Penulis menemukan bahwa pendekatan India cenderung bersifat 'realisme defensif' yang bertujuan mempertahankan status quo di tengah ekspansi ekonomi Tiongkok yang semakin masif di Asia Selatan. Aryal (2022) menekankan bahwa India tertinggal dibanding Tiongkok dalam pendekatan multilateral, sehingga kebijakan *Neighbourhood First* perlu direkalibrasi agar mampu menjaga pengaruh India di Asia Selatan.

Berdasarkan tinjauan literatur tersebut, sejumlah studi telah mengkaji kebijakan “*Neighbourhood First*” di bawah pemerintahan Narendra Modi. Literatur-literatur tersebut menyorot aspek implementasi, tekanan eksternal, dan masalah hubungan bilateral dengan tetangga seperti Pakistan dan Nepal. Namun, penelitian sebelumnya belum menjelaskan bagaimana interaksi antar faktor yang menciptakan momen kebijakan tertentu. Secara konseptual, penulis menemukan *gap* karena teori “Perubahan Kebijakan Luar Negeri” oleh Joakim Eidenfalk belum diaplikasikan melalui analisis faktor domestik dan internasional sebagai faktor-faktor pendorong oleh India untuk membentuk kebijakan luar negeri “*Neighbourhood First Policy*” pada masa pemerintahan Narendra Modi tahun 2014. Kebaruan dalam penelitian ini terletak pada analisis komprehensif mengenai faktor-faktor pendorong transformasi peran India yang berupaya memulihkan citra

sebagai aktor yang intervensionis menjadi mitra yang berorientasi pada kerja sama dengan negara-negara dalam kawasan Asia Selatan sebagai pemimpin sentral di Asia Selatan melalui pembentukan kebijakan *Neighbourhood First Policy* (NFP).

## **1.2 RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, rumusan masalah yang akan dijawab pada penelitian ini: **“Apa yang menjadi faktor-faktor terhadap perubahan kebijakan luar negeri India terhadap Asia Selatan dari ‘Doktrin Gujral’ menjadi “*Neighbourhood First Policy*” pada tahun 2014?”**

## **1.3 TUJUAN PENELITIAN**

### **1.3.1 Tujuan Umum**

Penelitian ini memiliki dua tujuan utama yang saling melengkapi. Secara umum, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan terhadap ilmu pengetahuan, khususnya bagi pembaca, masyarakat umum, dan komunitas akademik, dalam bentuk karya ilmiah. Di samping manfaat keilmuan tersebut, penelitian ini juga memiliki tujuan spesifik, yaitu memenuhi salah satu syarat akademik yang diperlukan untuk menyelesaikan studi dan meraih gelar Strata-1 (Sarjana) pada Program Studi Hubungan Internasional di Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jawa Timur.

### **1.3.2 Tujuan Khusus**

Penelitian ini bertujuan untuk memahami faktor-faktor penyebab India melakukan perubahan kebijakan luar negeri dari Doktrin Gujral ke “*Neighbourhood First Policy*” yang dikeluarkan pada tahun 2014.

## **1.4 KERANGKA PEMIKIRAN**

### **1.4.1 Teori Perubahan Kebijakan Luar Negeri**

Untuk memberikan arah dan fokus yang jelas pada penelitian ini, penulis menggunakan kerangka kerja teoritis tentang Perubahan Kebijakan Luar Negeri (*Foreign Policy Change*) yang dikembangkan oleh Joakim Eidenfalk. Dalam konteks studinya, Eidenfalk (2009) menjelaskan bahwa perubahan bermula dari interaksi antara sumber domestik dan internasional yang kemudian melewati fase *Window of Opportunity* sebelum memasuki proses pengambilan keputusan dan menghasilkan perubahan kebijakan (Eidenfalk, 2009). Perubahan dapat dipicu oleh tekanan struktural dari sumber-sumber perubahan yang membuka jendela peluang bagi pembuat kebijakan, atau justru dimulai oleh seorang pengambil keputusan yang secara sadar melihat dan memanfaatkan jendela tersebut untuk mendorong agenda sendiri. Jika berhasil, inisiatif itu kembali memengaruhi proses pengambilan keputusan dan faktor yang ada yang ada.

#### **1.4.1.1 Faktor Domestik**

Faktor domestik memegang peran krusial dalam menekan pemerintah untuk melakukan perubahan kebijakan luar negeri, dimana legitimasi dan keberlangsungan kekuasaan aktor kunci sangat bergantung pada kemampuan mereka dalam mempertimbangkan faktor domestik (Eidenfalk, 2009). Dalam proses pengambilan keputusan, dinamika domestik memberikan pengaruh terhadap kebijakan luar negeri. Oleh karena itu, pemerintah wajib mempertimbangkan posisi aktor-aktor domestik tersebut guna memastikan bahwa setiap kebijakan luar negeri yang diambil tetap selaras dengan kepentingan nasional dan stabilitas politik di dalam negeri (Eidenfalk, 2009). Eidenfalk (2009) mengidentifikasi bahwa sumber perubahan ini berakar pada lima elemen utama, yaitu birokrasi, opini publik, media, kelompok kepentingan, dan partai politik.

##### **1.4.1.1.1 Birokrasi**

Secara konvensional, birokrasi lebih sering dianggap sebagai pilar stabilitas dibandingkan sebagai motor penggerak perubahan. Fenomena inersia birokrasi dan kekakuan prosedur operasional standar (*standard operating procedures*) sering kali diidentifikasi sebagai hambatan utama yang harus diatasi dalam mewujudkan perubahan kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2009). Hal ini sejalan dengan pandangan Morton Halperin yang menegaskan bahwa penolakan terhadap perubahan adalah karakteristik mendasar dari sistem birokrasi. Halperin dalam Eidenfalk (2009) berargumen bahwa sistem birokrasi cenderung bersifat pasif dan hanya akan bergerak apabila terdapat dorongan yang kuat. Mengingat

mayoritas aktor birokrasi lebih memilih untuk mempertahankan *status quo*, kelompok yang mengadvokasi perubahan biasanya berjumlah minoritas. Selain itu, keterbatasan waktu dan sumber daya memaksa setiap individu di dalam birokrasi untuk sangat selektif dalam memilih isu yang hendak mereka perjuangkan (Eidenfalk, 2009).

#### **1.4.1.1.2 Opini Publik**

Kategori ini merupakan elemen krusial dalam dinamika perubahan, mengingat pemerintah membutuhkan legitimasi pemilih guna mengimplementasikan kebijakan serta menjaga peluang dalam pemilihan umum berikutnya (Eidenfalk, 2009). Sebagaimana dikemukakan oleh Anthonsen dalam Eidenfalk (2009), masyarakat cenderung mempertimbangkan isu politik luar negeri dalam menentukan preferensi politik mereka. Apabila muncul ketidakpuasan publik yang signifikan terhadap kebijakan tertentu, seperti yang sering kali terlihat dalam aksi demonstrasi, maka tekanan terhadap para pengambil keputusan akan meningkat (Eidenfalk, 2009). Oleh sebab itu, pemerintah harus mempertimbangkan opini publik dalam merumuskan kebijakan luar negeri guna memastikan tantangan dari pihak oposisi dapat diminimalisir.

Sejumlah studi yang disorot oleh Eidenfalk (2009) mengonfirmasi bahwa pemerintah cenderung responsif terhadap aspirasi masyarakat dalam isu internasional. Walaupun isu internasional sering kali memiliki sorotan yang rendah di media massa sehingga menyebabkan publik cenderung pasif, kondisi tersebut dapat berubah seketika saat terjadi krisis besar seperti serangan teroris atau konflik

bersenjata. Dalam kondisi darurat tersebut, opini publik dapat bergeser dengan cepat seiring dengan arus informasi dari pemerintah maupun media massa. Lebih jauh lagi, dukungan publik menjadi instrumen penting bagi kelompok kepentingan dan aktor masyarakat sipil lainnya dalam menekan kebijakan pemerintah.

#### **1.4.1.1.3 Media**

Media sering kali dipandang sebagai instrumen pemerintah untuk mempromosikan kebijakan dan mengelola opini publik agar mendukung agenda luar negeri negara. Pendapat tersebut didukung oleh Malek dan Wiegand dalam Eidenfalk (2009) yang menjelaskan bahwa media bukan sekadar alat, melainkan aspek yang mampu memengaruhi kebijakan luar negeri. Peran media sebagai penghubung antara rakyat dan penguasa mengharuskan para pembuat kebijakan untuk memperhatikan dinamika media dalam setiap keputusan mereka (Eidenfalk, 2009).

Fungsi media dalam memengaruhi perubahan kebijakan mencakup penetapan agenda, pembentukan opini, serta penyampaian informasi. Lebih jauh lagi, media bertindak sebagai pengawas yang mampu mengungkap informasi baru sehingga mendorong perubahan kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2009). Sebagai ruang publik, media memfasilitasi berbagai aktor untuk memberikan tekanan atau legitimasi terhadap suatu isu. Melalui mekanisme kritik atau dukungan, media menciptakan dorongan pada pemerintah secara langsung maupun melalui opini publik.

#### **1.4.1.1.4 Kelompok Kepentingan**

Kelompok kepentingan dipahami sebagai organisasi yang bergerak untuk memengaruhi otoritas pemerintah. Faktor ini mencakup berbagai bentuk, mulai dari perkumpulan masyarakat hingga lobi bisnis dan lembaga hukum. Pengaruh kelompok-kelompok ini kian dominan karena fokus mereka pada isu-isu tunggal yang sensitif bagi publik, yang pada akhirnya menekan para pembuat kebijakan untuk bertindak (Eidenfalk, 2009). Akses dan aktivitas menjadi faktor penting bagi kelompok kepentingan dalam upaya memengaruhi kebijakan, meskipun keduanya tidak selalu menjamin keberhasilan, tetapi faktor tersebut tetap menjadi prasyarat penting dalam upaya memengaruhi regulasi. Selain itu, globalisasi memungkinkan kelompok kepentingan membangun aliansi lintas negara dengan dukungan media, yang semakin memperbesar daya tawar mereka sebagai sumber dalam perubahan kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2009).

#### **1.4.1.1.5 Partai Politik**

Pada kategori ini, Eidenfalk (2009) merujuk pada partai politik di parlemen, terutama partai-partai yang dukungannya sangat diperlukan oleh pemerintah untuk menjalankan roda pemerintahan atau mengubah kebijakan tertentu. Apabila kebijakan luar negeri mendapatkan penolakan, pemerintah biasanya harus melakukan negosiasi kompromi atau penyesuaian agar kebijakan tersebut disetujui parlemen, atau setidaknya untuk mendapatkan dukungan yang cukup kuat (Eidenfalk, 2009). Partai oposisi juga memegang peranan penting dalam membentuk kebijakan melalui mobilisasi opini publik terkait isu-isu sensitif. Jika

oposisi cukup vokal dan berpengaruh, hal itu dapat memberikan tekanan besar bagi pemerintah untuk mengubah arah kebijakan. Selain itu, tekanan dari pemilih, opini publik secara umum, dan media dapat memengaruhi anggota parlemen untuk mendesak pemerintah. Interaksi antara partai politik dengan aktor domestik lainnya, seperti media dan kelompok kepentingan, sering kali menjadi kekuatan yang mendorong terjadinya perubahan kebijakan (Eidenfalk, 2009).

#### **1.4.1.2 Faktor Internasional**

Eidenfalk menjelaskan bahwa dinamika politik internasional saat ini merupakan sistem kompleks yang melibatkan interaksi antara negara, institusi, dan aktor non-negara pada berbagai tingkatan. Faktor internasional yang memengaruhi pengambilan keputusan kebijakan luar negeri mencakup aspek kekuasaan, norma, dan institusi. Dalam konteks ini, kekuasaan tidak hanya terbatas pada kekuatan militer saja, melainkan juga melibatkan kemampuan aktor untuk menggunakan berbagai saluran komunikasi demi mencapai tujuannya (Eidenfalk, 2009). Kehadiran institusi internasional dan aktor nonnegara seperti organisasi nonpemerintah atau korporasi transnasional memberikan pengaruh signifikan terhadap arah kebijakan suatu negara, sehingga isu keamanan tidak lagi menjadi satu-satunya prioritas utama dalam agenda global.

Dalam memetakan faktor internasional terhadap perubahan kebijakan luar negeri, Eidenfalk (2009) membagi faktor Internasional menjadi empat sumber utama yaitu faktor global, faktor regional, hubungan bilateral, dan peran aktor non-negara. Selain itu, norma-norma yang disepakati secara internasional seperti

penegakan hak asasi manusia, demokrasi, dan kedaulatan negara menjadi batasan atau pendorong bagi pemerintah dalam bertindak. Kebijakan yang dijalankan oleh kekuatan besar dunia serta peran institusi internasional, baik yang beranggotakan negara maupun aktor nonpemerintah, secara kolektif memberikan tekanan terhadap suatu negara dalam pengambilan keputusan politik tertentu di ranah global (Eidenfalk, 2009).

#### **1.4.1.2.1 Faktor Global**

Faktor ini menitikberatkan pada perubahan dalam sistem politik internasional yang memberikan dampak global serta memengaruhi proses perumusan kebijakan luar negeri suatu negara (Eidenfalk, 2009). Berakhirnya Perang Dingin merupakan salah satu contoh peristiwa besar yang relevan dalam kategori ini. Sebuah kejadian atau peran aktor global memiliki potensi untuk mengubah arah kebijakan luar negeri. Eidenfalk memberikan contoh studi kasus peristiwa serangan 11 September yang memicu kampanye global melawan terorisme oleh Amerika Serikat dan memengaruhi kebijakan luar negeri banyak negara.

Selain itu, institusi internasional dan norma-norma yang berlaku secara luas juga memegang peranan krusial dalam membentuk kebijakan negara (Eidenfalk, 2009). Pengaruh suatu peristiwa, pergeseran keseimbangan sistem politik internasional, pergeseran norma internasional (resmi atau hanya diterima), atau lembaga internasional (yang terdiri dari negara-negara), semuanya dapat berdampak pada kebijakan luar negeri suatu negara (Eidenfalk, 2009).

#### **1.4.1.2.2 Faktor Regional**

Eidenfalk (2009) menjelaskan bahwa sebuah peristiwa atau peran aktor tertentu adakalanya memberikan dampak yang lebih signifikan pada skala regional dibandingkan global. Aktor-aktor regional, termasuk lembaga antar pemerintah di kawasan tersebut, memiliki kapasitas besar untuk memengaruhi proses pembentukan kebijakan sebuah negara. Selain itu, norma-norma yang disepakati secara regional juga menjadi variabel yang dipertimbangkan pemerintah dalam merancang kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2009). Eidenfalk berpendapat bahwa setiap wilayah memiliki standar norma yang berbeda yang berakar pada nilai budaya, sejarah, serta tradisi unik masing-masing. Di sisi lain, keseimbangan kekuatan regional serta kapabilitas aktor-aktor di dalamnya turut menentukan dinamika politik kawasan, terutama saat sebuah negara membentuk kebijakan luar negerinya (Eidenfalk, 2009).

#### **1.4.1.2.3 Hubungan Bilateral**

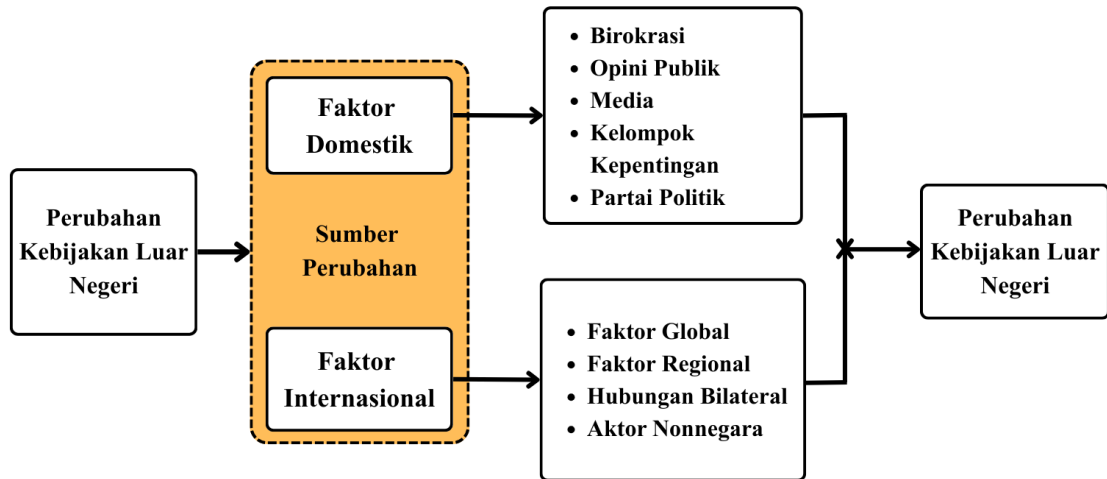
Faktor ini mempertimbangkan hubungan bilateral antara pemerintah dengan aktor internasional lainnya, yang umumnya mencakup negara lain, institusi global, maupun organisasi regional. Eidenfalk (2009) menjelaskan bahwa fokus utama dalam analisis faktor hubungan bilateral adalah interaksi atau pengaruh yang terjadi secara langsung antara negara yang sedang diteliti dengan satu aktor mitra tertentu. Aktor-aktor seperti negara atau lembaga internasional, memiliki kemampuan untuk memengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara melalui

penggunaan daya tawar tertentu (Eidenfalk, 2009). Daya tawar ini dapat berupa penguatan aliansi, kerja sama perdagangan, hingga pemberian tekanan melalui ancaman militer maupun ekonomi guna mendorong perubahan atau penyesuaian kebijakan. Meskipun tingkat insentif atau ancaman yang diberikan bervariasi, hal-hal tersebut tetap akan memberikan dampak bagi para pengambil keputusan (Eidenfalk, 2009).

#### **1.4.1.2.4 Aktor Non Negara**

Eidenfalk (2009) mengidentifikasi akan meningkatnya peran aktor transnasional dalam politik internasional. Berbagai aktor seperti jaringan kriminal internasional, kelompok teroris, korporasi multinasional, hingga organisasi hak asasi manusia memiliki peran signifikan dalam membentuk dan memengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara. Meskipun negara tetap diakui sebagai aktor utama dalam sistem politik global, eksistensi aktor non negara tidak dapat diabaikan dalam kajian perubahan kebijakan karena mereka membawa pengaruh dan kekuatan besar pada isu-isu tertentu (Eidenfalk, 2009).

## 1.5 SINTESIS PEMIKIRAN



**Gambar 1.1 Bagan Pemikiran**

**Sumber: Eidenfalk (2009)**

**Catatan: Bagan pemikiran diolah dan dibuat oleh penulis**

Bagan di atas mengilustrasikan alur utama penelitian ini, yang menyoroti pembentukan kebijakan luar negeri suatu negara. Berdasarkan kerangka teori perubahan kebijakan luar negeri oleh Joakim Eidenfalk, pembentukan kebijakan tersebut dipicu oleh interaksi dinamis antara faktor domestik dan internasional. Sehingga, kebijakan luar negeri India terhadap Asia Selatan yaitu *Neighbourhood First Policy* dipicu oleh interaksi antara faktor domestik dan faktor internasional.

Dalam faktor domestik, pergeseran ini dipengaruhi oleh elemen-elemen seperti faktor birokrasi, partai politik, pengaruh opini publik dan media di India yang menuntut kebijakan baru. Di sisi lain, faktor internasional juga memegang peranan krusial, yang mencakup perubahan faktor global, faktor regional di Asia Selatan, hubungan bilateral dengan negara-negara tetangga, serta pengaruh aktor non-negara. Meskipun pengambil keputusan terkadang dapat mengabaikan salah

satu faktor dalam situasi tertentu, namun ketika faktor-faktor domestik dan internasional ini saling berinteraksi, tekanan terhadap pemerintah akan meningkat secara signifikan. Interaksi antara dua faktor tersebut menciptakan urgensi bagi India untuk melakukan pembentukan kebijakan luar negeri *Neighbourhood First Policy*.

## 1.6 ARGUMEN UTAMA

Argumen utama dalam penelitian ini adalah bahwa pergeseran kebijakan luar negeri India dari 'Doktrin Gujral' menjadi *Neighbourhood First Policy* di bawah pemerintahan Narendra Modi bukan merupakan sebuah fenomena tunggal, melainkan hasil dari interaksi kompleks antara faktor domestik dan faktor internasional.

Dalam **faktor domestik**, penulis berargumen bahwa transisi menuju *Neighbourhood First Policy* pada tahun 2014 dipicu oleh beberapa faktor. Pada faktor birokrasi, kekakuan prosedur operasi standar India melalui tindakan *walk out* di parlemen India (*Lok Sabha*) khususnya oleh partai oposisi seperti Partai Bharatiya Janata (BJP) terhadap upaya membangun hubungan di Manmohan Singh dengan negara Asia Selatan seperti Pakistan dan Sri Lanka. Pada faktor **opini publik**, publik memandang bahwa terorisme menjadi salah satu permasalahan utama yang perlu diselesaikan dan memandang bahwa diperlukan sikap tegas terhadap ancaman keamanan, namun tetap berupaya dalam meningkatkan hubungan bilateral antar negara, terutama pascatrauma serangan Mumbai 2008. Pada faktor **media**, laman berita seperti *The Indian Express*, *New Delhi Television*

(NDTV), berperan krusial sebagai pembentuk agenda melalui *framing* kegagalan Manmohan Singh dalam menjalankan kebijakan luar negerinya, sehingga menciptakan tekanan bagi pemerintah untuk bertindak lebih asertif. Pada faktor **partai politik**, peningkatan popularitas partai nasionalis seperti Partai BJP bagi masyarakat India melalui visi dari kebijakan luar negeri partai politik Partai BJP yang ingin menggeser paradigma dari sekadar bertahan menjadi kekuatan utama yang aktif. Pada faktor **kelompok kepentingan**, organisasi seperti *Federation of Indian Chambers of Commerce & Industry* (FICCI) menekan pemerintah untuk mewujudkan India yang bebas dari ancaman terorisme. Akibatnya, faktor-faktor internal ini menuntut adanya perubahan kebijakan untuk meningkatkan peran India dalam membangun hubungan diplomatik dengan kawasan Asia Selatan.

Secara bersamaan, **faktor internasional** memberikan tekanan eksternal yang memaksa India untuk melakukan penyesuaian kebijakan luar negerinya. Dalam **faktor global**, memberikan tekanan eksternal yang memaksa India untuk melakukan penyesuaian strategi terhadap kawasan Asia Selatan. Berkembangnya peran Tiongkok dalam politik global memaksa India untuk melakukan penyesuaian hubungan di Asia Selatan demi mengimbangi pengaruh Tiongkok yang semakin ekspansif melalui inisiatif pembangunan infrastruktur lintas batas dan pemberian bantuan luar negeri terhadap negara-negara kawasan Asia Selatan. Dalam **faktor regional**, kegagalan organisasi regional seperti SAARC yang stagnan dalam melakukan penyelesaian permasalahan politik antar anggota serta gagal dalam memfasilitasi perdagangan antar negara. Pada faktor **hubungan bilateral**, hubungan yang tegang dengan Pakistan dan Sri Lanka, permasalahan perbatasan

dengan Banglades mendorong India di era transisi menuju 2014 untuk mencari pendekatan baru yang lebih kolaboratif dengan negara tetangga kecil lainnya. Pada faktor **aktor nonnegara**, ancaman keamanan dari kelompok Lashkar-e-Taiba di India, memperkuat urgensi bahwa stabilitas regional adalah prasyarat mutlak bagi ambisi global India.

## **1.7 METODE PENELITIAN**

### **1.7.1 Tipe Penelitian**

Tipe penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif (Purbantina & Perbawani, 2023). Tipe penelitian ini dirancang untuk menjawab pertanyaan dasar “apa?” guna memberikan penjelasan sistematis atas suatu peristiwa di ranah politik internasional (Lamont, 2015). Tipe penelitian ini sangat sesuai bagi penelitian ini karena penulis akan menjelaskan faktor domestik dan faktor internasional sebagai variabel independen atau sumber perubahan bagi India untuk membentuk kebijakan luar negeri ‘*Neighbourhood First Policy*’. Dengan tipe penelitian ini, penulis akan mendeskripsikan faktor-faktor yang mendorong perubahan kebijakan luar negeri India terhadap kawasan Asia Selatan dari Doktrin Gujral menjadi Neighborhood First Policy

### **1.7.2 Jangkauan Penelitian**

Penelitian ini dibatasi pada kurun waktu antara tahun 2004 hingga 2014. Penentuan titik awal pada tahun 2004 didasarkan pada dimulainya masa kepemimpinan Perdana Menteri Manmohan Singh, dimana kebijakan luar negeri India terhadap Asia Selatan masih menggunakan Doktrin Gujral. Tahun 2014

ditetapkan sebagai batas akhir penelitian karena merupakan tahun terakhir masa jabatan Manmohan Singh serta terjadinya transisi kepemimpinan nasional India kepada Perdana Menteri Narendra Modi dan lahirnya kebijakan *Neighbourhood First Policy*. Selanjutnya, lingkup geografis kawasan Asia Selatan pada penelitian ini akan dibatasi menjadi tujuh negara yaitu, Banglades, Maladewa, Pakistan, Nepal, Afghanistan, Bhutan, dan Sri Lanka sesuai dengan pilar kebijakan luar negeri yang ditetapkan oleh *Ministry of External Affairs India*.

### **1.7.3 Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi literatur atau penelitian berbasis dokumen (*document-based research*). Peneliti akan mengumpulkan data melalui dokumen resmi (*official documents*) yang dipublikasikan oleh negara, partai politik, maupun lembaga terkait, seperti pernyataan resmi pemerintah India mengenai kebijakan *Neighbourhood First Policy* (Lamont, 2015). Selain dokumen primer tersebut, peneliti juga menggunakan sumber sekunder yang mencakup buku, jurnal akademik, laporan riset, serta artikel media yang relevan dengan dinamika politik di Asia Selatan pada masa pemerintahan Manmohan Singh (2004-2014) hingga transisi ke masa Narendra Modi.

#### **1.7.4 Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknis analisis kualitatif. Teknik analisis kualitatif mengandalkan pencarian dan analisis data dari berbagai sumber tertulis (Lamont, 2015). Menurut Lamont (2015), metode tersebut sangat krusial untuk menjawab pertanyaan penelitian dan menjelaskan hal-hal yang berkaitan dengan proses sosial yang kompleks dan memahami makna di balik fenomena internasional. Lamont menegaskan bahwa metode kualitatif memungkinkan penulis untuk melakukan analisis mendalam (*in-depth studies*) terhadap peristiwa atau kebijakan spesifik secara mendetail. Dengan demikian, teknik analisis kualitatif ini memungkinkan peneliti untuk menghasilkan penjelasan yang komprehensif mengenai faktor-faktor yang mendorong perubahan kebijakan luar negeri India dari era Manmohan Singh menuju kebijakan luar negeri yang baru pada era Narendra Modi.

#### **1.7.5 Sistematika Penulisan**

Penelitian ini akan dibagi menjadi 4 bab, untuk menjelaskan isi dan pembahasan terkait kasus yang dipilih. Berikut penjabaran isi setiap babnya:

**BAB I** merupakan bagian pendahuluan yang berisikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, sintesis pemikiran, argumen utama, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

**BAB II** memaparkan tinjauan mengenai faktor-faktor domestik yang mencakup peran birokrasi, dinamika opini publik, pengaruh media, hingga kontribusi kelompok kepentingan dan partai politik.

**BAB III** memaparkan tinjauan mengenai faktor-faktor internasional yang terdiri atas faktor global, faktor regional, hubungan bilateral, dan aktor nonnegara.

**BAB IV** merangkum seluruh hasil pembahasan yang telah diuraikan pada bab-bab terdahulu sekaligus menjadi kesimpulan akhir dari rangkaian penelitian ini.