

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Swiss adalah negara berbentuk konfederasi yang terletak di jantung Eropa antara Perancis, Jerman, Austria, Italia dan Liechtenstein, dengan total luas wilayah hanya 41.293 km².¹ Konfederasi Swiss terdiri dari 26 kanton (*canton*) atau negara bagian. Secara garis besar, kanton Swiss terbagi ke dalam empat basis kultural, yaitu Jerman, Perancis, Italia, dan Romans, yang kemudian mempengaruhi bahasa yang digunakan yaitu, Jerman 63,9%, Perancis 19,5%, Italia 6,6%, dan Romans 0,4%.²

Selain itu, Swiss juga memiliki suatu identitas nasional yaitu sebagai negara netral. Netralitas yang diterapkan oleh Swiss tidak hanya berlaku pada pemerintahan dan implementasi kebijakan negara, tetapi juga telah menjadi karakteristik Swiss secara keseluruhan. Penerapan prinsip netralitas Swiss pertama kali dilakukan paska kekalahan dalam perang Marignano pada tahun 1515.³ Ide netralitas diambil dari pernyataan St. Niklaus von Flüe⁴ (1417-1487), “*Do not meddle in foreign disputes!*”,⁵ yang artinya jangan ikut campur dalam perselisihan luar negeri. Pada saat itu, Swiss mengimplementasikan netralitas sebagai usaha untuk tetap mempertahankan

¹ Leo Schelbert, *Historical Dictionary of Switzerland*, Maryland: The Scarecrow Press, Inc., 2007, hlm. xxxix.

² *Ibid.* hlm. li.

³ Peter Candidus Stocker, *Switzerland and Its Relationship to European and Global Security Institutions*, Naval Postgraduate School, 2000, hlm. 12.

⁴ Merupakan seorang pertapa (hermit) Swiss, yang terkenal dengan sebutan Bruder Klaus. Dikenal dan diakui sebagai penasehat dalam keagamaan dan spiritual, dan juga dalam pemerintahan Konfederasi. Pada tahun 1481, Flüe memegang peranan penting di dalam menyelamatkan kesatuan Konfederasi dengan memperkenalkan *Stanser Verkommnis*. dalam Schelbert, *op.cit.*, hlm. 109-110

⁵ Leo Schelberts, *op. cit.*, hlm. 244.

Swiss sebagai sebuah negara konfederasi yang memiliki karakteristik multilingual dan multikultural.

Dalam perkembangannya, identitas Swiss sebagai negara netral mengalami beberapa perubahan yang disesuaikan dengan keadaan dunia internasional. Berkembangnya isu-isu internasional, terutama isu keamanan yang semakin dinamis memberikan dampak pada keputusan pengambilan kebijakan luar negeri setiap negara. Isu-isu yang berkembang sekarang tidak hanya berfokus pada isu tradisional, seperti konflik ideologis dan perang, tetapi kini meliputi isu non-internasional. Isu non-tradisional mulai muncul pada akhir 1990an, seperti terorisme, pelanggaran hak asasi manusia, proliferasi senjata pemusnah massal, demokrasi, sosial budaya, ekonomi, dan lainnya yang mengancam keamanan, stabilitas nasional dan internasional. Hal ini terjadi karena proses interaksi tidak hanya dilakukan oleh aktor negara, tetapi munculnya aktor non-negara.

Menurut *Report on Neutrality* tahun 1993, netralitas sendiri tidak dapat melindungi negara dari masalah-masalah baru seperti, terorisme, kejahatan terorganisir dan kerusakan lingkungan.⁶ Hal inilah yang kemudian membuat Swiss mengambil langkah untuk merevisi kembali pengertian netralitasnya. Swiss yang merupakan negara multilingual dan multikultural pada dasarnya menerapkan sikap netral dalam segala faktor, baik sosial, politik, ekonomi, hubungan diplomatik, dan dalam hal militer. Terkait dengan militer, kenetralan berarti Swiss tidak akan terlibat dalam kontak militer dengan pihak

⁶ “*Swiss Security Policy*”, diakses dari <http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/ch-policy.htm>, pada tanggal 26 Januari 2016.

manapun dan Swiss tidak akan terlibat dalam perang, konflik atau kontak senjata, kecuali apabila Swiss mendapatkan serangan terlebih dahulu.⁷ Akan tetapi terkait dengan isu non-tradisional yang bermunculan, telah terjadi pergeseran yang mengharuskan Swiss untuk merevisi kembali netralitasnya, yaitu dengan memperluas kebijakan luar negeri dan keamanannya tanpa mengorbankan netralitasnya, serta membuka diri untuk kerjasama internasional.

Keputusan untuk memperluas kebijakan luar negeri Swiss dengan bergabung dalam kerjasama internasional dianggap sebagai sikap anomali dalam publik Swiss. Anomali karena karakteristik netralitas Swiss yang dilandasi faktor *xenophobia*, dimana Swiss menutup diri dari segala interaksi dengan dunia luar dan hanya fokus untuk menjaga kedaulatannya. Selain itu, Swiss juga percaya bahwa dengan melakukan kerjasama internasional, maka Swiss akan mengorbankan netralitasnya. Keputusan yang anomali ini bahkan sempat membuat pemerintah Swiss khawatir akan adanya respon negatif terkait bergabungnya Swiss dalam PfP, sehingga memutuskan untuk melakukan diskusi dalam sesi tertutup terlebih dahulu. Kemudian setelah mendapatkan alasan yang tepat, pemerintah Swiss akhirnya melakukan diskusi publik, dimana pemerintah Swiss menyakinkan bahwa dengan bergabungnya Swiss dalam PfP tidak akan merubah Swiss sebagai negara netral dan Swiss tetap tidak akan bergabung dalam NATO.

⁷ Daniele Ganser dan George Kreis, *Swiss Neutrality: Incompatible with EU Membership?*, dalam Clive H. Church, *Switzerland and the European Union, a Close, Contradictory and Misunderstood Relationship*, New York: Routledge, 2007, hlm. 52.

Kerjasama internasional yang dilakukan oleh Swiss untuk menghadapi isu-isu baru yang bermunculan adalah dengan bergabung dalam *Partnership for Peace* (PfP) pada akhir tahun 1996.⁸ *Partnership for Peace* (PfP) merupakan program yang dibentuk oleh NATO pada tahun 1994 dengan tujuan untuk meningkatkan kerjasama dan stabilitas negara-negara Eropa tengah dan timur, serta terus meningkatkan interoperabilitas, yaitu kemampuan untuk bertukar dan menggunakan informasi antara negara-negara mitra dan NATO.⁹ PfP memainkan peran penting dalam memberikan kontribusi perdamaian dan stabilitas di kawasan Euro-Atlantik. Perlindungan kebebasan fundamental dan hak asasi manusia, serta keadilan dan perdamaian melalui demokrasi, merupakan nilai-nilai umum yang dibangun oleh PfP. Selain itu, program kerjasama ini didasarkan pada prinsip sukarela, fleksibilitas dan transparansi. Anggota-anggota yang tergabung didalam PfP juga dapat memilih prioritas mereka sendiri untuk kerjasama.

Bergabungnya Swiss dalam PfP merupakan topik yang menarik dikaji mengingat Swiss adalah negara yang sangat teguh dengan prinsip netralitasnya. Selain itu, pernyataan pemerintah Swiss dalam dokumen presentasi PfP pada tahun 1996, yaitu:

“Switzerland is committed to permanent and armed neutrality. It has no intention of abandoning its neutrality. It does not seek membership in NATO.”

⁸ Jurg Martin Gabriel dan Thomas Fischer, *Swiss Foreign Policy, 1945-2002*, New York: Palgrave Macmillan, 2003, hlm. 37.

⁹ “*Partnership for Peace*”, diakses dari <http://www.eucom.mil/key-activities/partnership-programs/partnership-for-peace>, pada tanggal 29 Februari 2016.

Pernyataan tersebut menyatakan meskipun PfP merupakan program yang dibentuk oleh NATO, Swiss tetap menyatakan diri untuk tidak bergabung di dalam NATO.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis mengambil rumusan masalah sebagai berikut:

Mengapa Swiss bergabung dalam North Atlantic Treaty Organization's Partnership for Peace (NATO's PfP) pada tahun 1996?

C. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka untuk menganalisa alasan Swiss bergabung dalam North Atlantic Treaty Organization's Partnership for Peace (NATO's PfP) pada tahun 1996, penulis menggunakan *Rational Choice Theory* sebagai salah satu cara untuk menemukan jawaban dari permasalahan yang telah ditentukan, yaitu *Mengapa Swiss bergabung dalam North Atlantic Treaty Organization's Partnership for Peace (NATO's PfP) pada tahun 1996*. Pilihan rasional sebagai teori penjelasan dari tindakan-tindakan manusia, dimaksudkan dapat memberikan analisa formal dari pengambilan keputusan rasional berdasarkan pertimbangan dan tujuan.

Rational Choice Theory (Teori Pilihan Rasional) sebagai sebuah pendekatan digunakan untuk memahami bagaimana *elite* politik menentukan

kebijakan-kebijakan politik berdasarkan pertimbangan rasional. Teori ini memusatkan perhatian pada aktor, dan aktor tersebut adalah manusia yang dianggap sebagai makhluk rasional. John Scott berpendapat bahwa *rational choice theory* menyatakan individu harus mengantisipasi hasil dari tindakan yang dilakukan dan menghitung opsi apa yang terbaik bagi mereka. Manusia yang rasional pasti akan memilih opsi yang dianggap dapat memberi mereka kepuasan serta keuntungan terbesar.¹⁰ Menurut Patrick Dunleavy, *rational choice* dalam suatu tindakan didasari kenyataan bahwa semua orang adalah “*maximizers*” atau pencari pilihan terbaik yang selalu mencari kemungkinan manfaat yang terbesar dan resiko terkecil dalam keputusannya. Mereka akan bertindak secara rasional apabila hendak mencapai pilihan-pilihannya dengan cara yang efisien dan memaksimalkan manfaat dengan cara menekan resiko yang ada.¹¹

Dari kedua penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa *rational choice theory* adalah segala tindakan yang diambil oleh para pembuat keputusan (dalam hal ini adalah negara) dengan lebih dulu telah melalui perhitungan yang rasional (melihat untung dan rugi), sehingga negara tersebut dapat memutuskan apakah akan melakukan kerjasama atau tidak. Berdasarkan teori yang telah dijelaskan, maka alasan Swiss untuk bergabung dalam PfP tentu telah mengalami aspek-aspek rasionalitas.

¹⁰ John Scott, “*Rational Choice Theory*”, dalam G. Browning, A. Halcli, dan F. Webster (ed), *From Understanding Contemporary Society: Theories of The Present*, London: Sage Publications, 2000, hlm. 128.

¹¹ Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, London: Harvester Wheatsheaf, 1991.

Swiss merupakan negara yang sangat teguh dengan prinsip netralitasnya. Hal tersebut membuat Swiss memutuskan untuk tidak ikut campur dengan urusan negara lain dan hanya fokus pada negaranya sendiri. Namun, pemerintah Swiss menyadari bahwa sikap yang cenderung tertutup tersebut menjadi tidak memungkinkan lagi untuk diterapkan oleh Swiss dalam kebijakannya. Isu-isu baru yang muncul menjadi lebih kompleks dari sebelumnya. Melihat situasi tersebut dan didukung oleh *neutrality report* tahun 1993, maka Swiss mempertimbangkan pilihan yang paling rasional adalah dengan memutuskan untuk merevisi dan menyesuaikan prinsip netralitas, yaitu dengan memperluas kebijakan luar negerinya.

Keputusan tersebut membawa Swiss untuk melihat kembali undangan dari NATO mengenai PfP. Pemerintah Swiss kemudian melakukan diskusi terlebih dahulu dengan memusatkan perhatian pada kepentingan nasional dan tujuan dari negara, pilihan-pilihan yang dapat diambil, serta perhitungan untung-rugi atas masing-masing pilihan tersebut. Hasil yang paling menguntungkan akan dipilih sebagai keputusan yang dilakukan.¹² Berikut adalah beberapa pertimbangan rasional Swiss terkait bergabung atau tidak dalam PfP:

¹² Mohtar Mas' oed, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, LPJS, Jakarta, 1990, hlm. 275-276.

Tabel C.1

Indikator *Rational Choice Theory*

bergabungnya Swiss dalam NATO's PfP

Indikator	Keuntungan	Kerugian
<p>Bergabung</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Swiss tidak harus menghadapi sendiri isu non-tradisional yang mengancam negaranya karena munculnya rasa solidaritas sesama mitra PfP; - Swiss mendapatkan wadah untuk berdiskusi dan bertukar informasi mengenai masalah keamanan bersama anggota lainnya; - Swiss mendapatkan wadah pelatihan bagi tentaranya dengan negara anggota PfP lainnya yang bertujuan untuk persiapan berpartisipasi dalam operasi dukungan perdamaian, dan bantuan dalam hal bencana alam atau serangan teroris; - Swiss mendapatkan fasilitas yang hampir serupa dengan anggota NATO. - Tidak mengharuskan Swiss untuk bergabung dalam NATO; 	<ul style="list-style-type: none"> - Munculnya permintaan bantuan yang tidak sesuai dengan fokus Swiss dalam PfP; - Munculnya diskusi yang kurang menarik bagi Swiss;

<p>Tidak Bergabung</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Swiss tidak harus memiliki rasa solidaritas untuk membantu negara lain; - Swiss tidak harus membagi informasi mengenai masalah keamanan. 	<ul style="list-style-type: none"> - Swiss harus menghadapi isu-isu baru yang berpotensi untuk mengganggu keamanannya sendiri; - Swiss tidak akan memiliki forum untuk berdiskusi mengenai keamanan dan perdamaian; - Swiss tidak memiliki <i>back up</i> untuk membantu apabila terjadi sesuatu yang mengancam negaranya; - Swiss tidak memiliki akses untuk bekerjasama dengan anggota NATO secara bebas, kecuali Swiss bergabung dalam NATO.
-------------------------------	---	---

Dengan melihat keuntungan dan kerugian di atas, pemerintah Swiss akhirnya melakukan diskusi publik dan setelah itu memutuskan pada tahun 1996 untuk bergabung dalam *North Atlantic Treaty Organization's Partnership for Peace* (NATO's PfP).

D. Hipotesa

Berdasarkan teori *Rational Choice* yang telah dijelaskan, maka dapat ditarik dugaan sementara mengenai alasan Swiss *bergabung dalam North Atlantic Treaty Organization's Partnership for Peace (NATO's PfP) pada tahun 1996* yakni karena:

Swiss menganggap bahwa NATO's PfP merupakan solusi atas kekhawatiran Swiss terkait isu non-tradisional yang mengancam keamanan dan kedaulatannya.

E. Jangkauan Penelitian

Untuk menghindari bahasan yang terlalu luas, maka penulis menetapkan studi kasus alasan keputusan Swiss untuk bergabung dalam *North Atlantic Treaty Organization's Partnership for Peace* (NATO's PfP) pada tahun 1996 sebagai jangkauan penelitian. Tetapi tidak menutup kemungkinan untuk menarik beberapa data sebelum dan sesudah tahun 1996 untuk mendapatkan gambaran dan informasi lebih guna menganalisa alasan-alasan dikeluarkannya kebijakan tersebut.

F. Tujuan Penelitian

Dalam melakukan penelitian dan penulisan skripsi, tentunya penulis harus memiliki tujuan yang jelas. Berikut adalah tujuan dari penulisan skripsi ini:

1. Untuk menemukan jawaban atas rumusan masalah dan membuktikan hipotesa dengan menggunakan teori, data, dan fakta-fakta yang relevan terhadap kasus yang diangkat.
2. Memberikan informasi mengenai negara Swiss, sistem pemerintahannya dan pembentukan keputusan luar negeri;

3. Memberikan informasi mengenai *NATO's Partnership for Peace* (PfP);
4. Untuk memaparkan alasan Swiss bergabung dalam *Partnership for Peace* (PfP) pada tahun 1996.

G. Metode Penelitian

Penulisan skripsi ini menggunakan metode deduktif, yaitu berdasarkan dengan kerangka pemikiran yang ada, kemudian ditarik hipotesa yang nantinya akan dibuktikan melalui data-data yang ada. Data-data tersebut merupakan data sekunder atau data yang tersusun dalam bentuk tidak langsung. Seperti halnya dokumen ataupun literature yang relevan terkait dengan studi kasus yang diteliti.

1. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam studi kasus ini yaitu melalui *Library Research* (studi kepustakaan) yang sumbernya berasal dari berbagai literatur yang berhubungan dengan kasus ini, berupa buku, jurnal ilmiah, surat kabar, laporan media, serta artikel-artikel yang terkait dengan objek studi kasus yang diteliti.

H. Sistematika Penulisan

BAB I Merupakan bab pendahuluan yang meliputi latar belakang permasalahan, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa,

tujuan penulisan, jangkauan penelitian, metode penulisan dan sistematika penulisan.

BAB II Merupakan bab yang membahas mengenai aspek historis dan dinamika Swiss sebagai negara netral.

BAB III Merupakan bab yang membahas tentang *North Atlantic Treaty Organization's Partnership for Peace* (NATO's PfP) serta interaksi antara Swiss dan NATO's PfP sendiri.

BAB IV Merupakan bab yang membahas tentang alasan Swiss untuk bergabung dalam *North Atlantic Treaty Organization's Partnership for Peace* (NATO's PfP)

BAB V Merupakan bab terakhir dalam penulisan ini yang berisi kesimpulan atas hasil analisa yang tertuang pada bab 2, 3 dan 4 terkait isi dari penelitian. Selain itu pada bab ini juga berisi hasil pengujian hipotesa yang dilakukan.