

ORGANISASI INTERNASIONAL DAN BARGAINING THEORY (Studi Kasus Korea Utara dan Indonesia)

Yohanes Sulaiman

Abstrak

Tulisan singkat ini menekankan bahwa keluarnya satu negara dari organisasi internasional bukanlah merupakan hal yang aneh, jika kita mau mencoba mempelajari keputusan ini dari sisi negoisasi strategis (*strategic bargaining*). Dari dua kasus di atas, yakni Korea Utara dan Indonesia, dapat terlihat bahwa pada dasarnya walaupun organisasi internasional merupakan sesuatu yang penting dan bergua, namun organisasi internasional juga bisa menjadi alat untuk menekankan posisi negara agar bisa dianggap serius dalam kondisi internasional yang serba tidak pasti.

Pentingnya Organisasi Internasional

Pada dasarnya teori-teori mengenai pembentukan organisasi internasional menekankan bahwa negara-negara bergabung dalam organisasi internasional karena mereka melihat dampak positif dari interaksi dalam organisasi tersebut. Namun di sisi lain, ada juga negara-negara yang memutuskan untuk keluar dari organisasi-organisasi internasional, seperti Indonesia yang keluar dari PBB tahun 1965 dan Korea Utara yang keluar dari International Atomic Energy Agency (IAEA) tahun 1994.

Walaupun kasus-kasus seperti itu jarang terjadi, namun di sisi lain, kurangnya diskusi dalam studi hubungan internasional tentang mengapa sebuah negara mengundurkan diri dari organisasi internasional pun membingungkan, mengingat dampak keluarnya sebuah negara dari organisasi internasional berakibat cukup besar bagi perdamaian kawasan, bahkan dunia.

Tulisan singkat ini mencoba untuk mengisi kekosongan dalam literatur yang membahas hal ini dengan memasukkan argumen dalam *bargaining theory*. Argumen dari tulisan ini adalah keluarnya negara dari organisasi internasional disebabkan oleh strategi negara untuk menekankan keseriusan negara tersebut dalam konflik internasional. Namun, strategi ini hanya dilakukan jikalau memang negara yang keluar dari organisasi internasional tersebut tidak lagi memiliki kartu lain untuk dimainkan akibat keterbatasan kekuasaan (*lack of power*) terutama melawan musuh yang dianggap terlalu kuat.

Perdebatan mengenai pentingnya organisasi internasional dalam hubungan internasional pada dasarnya sudah selesai. Kebanyakan ahli hubungan internasional setuju bahwa organisasi internasional itu penting, walau setiap perspektif seperti neorealisme, dan konstruktivisme memiliki pandangan yang berbeda tentang mengapa organisasi internasional penting.

Kaum Neorealis seperti Stephen Krasner menekankan bahwa organisasi internasional membantu negara dominan (hegemon) untuk mengatur sistem internasional ke arah yang menguntungkannya. Di sisi lain, bagi negara-negara kecil, mereka akan beruntung secara politis dan ekonomis dengan bergabung ke organisasi internasional. Politis, dari sisi bahwa mereka mendapatkan suara di kancah internasional. Dan

ekonomis, dari sisi bahwa mereka mendapatkan juga bantuan ekonomi atau teknologi dari negara-negara yang lebih kuat.¹

Neoliberal institusionalis seperti Robert Keohane berpendapat bahwa organisasi internasional penting untuk membantu negara-negara bekerja sama namun mereka khawatir akan dikhianati, Robert Keohane menilai bahwa organisasi internasional mengurangi risiko dikhianati dengan memberikan informasi dan mengeluarkan peraturan-peraturan yang mengurangi insentif bagi negara-negara untuk mengingkari persetujuan mereka. Bahkan, fungsi terbesar organisasi internasional adalah untuk memberikan informasi kepada para anggotanya, karena dengan membagi-bagi informasi, organisasi bisa mengurangi ketidakpastian. Dengan bergabung dalam organisasi, sebuah negara sudah menyatakan dirinya memiliki komitmen untuk melakukan apa yang menjadi tujuan organisasi tersebut.²

Contohnya, WTO dibentuk sebagai organisasi untuk memperlancar laju perdagangan di dunia dengan cara menginstruksikan negara anggotanya untuk menurunkan tarif dan juga berperan sebagai semacam pengadilan, jika ada pertikaian dagang antarnegara anggotanya. Dengan bergabung ke WTO, sebuah negara memberikan sinyal bahwa negara tersebut setuju dengan ide-ide pasar bebas dan laju perdagangan dunia tanpa hambatan. Dengan bergabung ke WTO, negara tersebut tak lagi takut bahwa negara mitra dagangnya akan melakukan kebijakan yang merugikan, seperti melakukan *dumping* atau menaikkan pajak semena-mena, karena WTO bisa berperan sebagai penengah dan sekaligus pengadilan. Karena negara-negara bisa berinteraksi dalam perjanjian yang saling menguntungkan tanpa khawatir akan ditipu, maka negara-negara pun akan terus bekerja sama.³

Kaum konstruktivis mendiskusikan isu organisasi internasional melalui kacamata identitas. Ted Hopf, salah satu ahli Konstruktivis ternama, menekankan bahwa ketertarikan negara untuk bekerja sama bergantung pada kesesuaian identitas dan kepentingan negara-negara tersebut. Alasannya adalah identitas mendasari reputasi, dan identitas bisa memberikan alat diagnosa bagi negara-negara untuk aksi apa yang akan dilakukan negara lain pada akhirnya membantu memberikan semacam kepastian. Misalnya, negara-negara demokrasi memiliki kesamaan identitas demokrasi, dan karena itu mereka akan lebih mudah percaya dan bekerjasama dibandingkan antara negara demokrasi dan negara otoriter. Intinya, semakin mirip identitas suatu negara dengan negara lain, semakin mudah bagi kedua negara tersebut untuk bekerja sama.

Organisasi internasional menjadi penting karena organisasi bisa menyebarkan norma-norma positif yang menguntungkan kepada negara-negara anggotanya. Martha Finnemore, misalnya, memberi contoh tentang organisasi para ilmuwan, di mana ilmuwan-ilmuwan dari negara-negara maju bisa menyebarkan norma-norma ilmiah yang mereka inginkan, sedangkan negara-negara berkembang pun belajar mengadopsi ilmu-ilmu yang berguna dan membantu perkembangan komunitas ilmiah di negara masing-masing.⁴ Intinya, organisasi internasional bisa membantu negara-negara untuk saling berbagi identitas dan memperkuat hubungan antarnegara.

¹ Stephen D. Krasner, "State Power and the Structure of International Trade", *World Politics*, 28, 3 (April 1976).

² Robert O. Keohane, *After Hegemony* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

³ Ted Hopf, "The Promise of Constructivism in International Relations Theory," dalam *International Security* 23:1 (Summer 1998).

⁴ Martha Finnemore, "International Organizations as Teachers of Norm," dalam Lisa Martin dan Beth Simmons, *International Institutions* (Cambridge: MIT Press, 2001).

Dari semua perspektif di atas, kita bisa menemukan persamaan penting, yakni asumsi bahwa fungsi utama organisasi internasional adalah untuk memberikan sesuatu yang bisa dipakai dan menguntungkan banyak orang (*public goods*) seperti pasar bebas. Lebih penting lagi adalah fungsi organisasi internasional untuk membantu mengurangi ketidakpastian di dalam sistem internasional yang anarkis. Faktanya adalah sistem dunia itu anarkis, di mana semua negara, baik besar maupun kecil, pada dasarnya sederajat. Tak ada satu negara pun yang bisa secara legal memaksakan kehendaknya kepada negara lain. Di sisi lain, tak ada satu negara pun yang bisa yakin bahwa negara lain akan taat kepada aturan yang dibuat bersama. Karena itulah, negara pada akhirnya memerlukan organisasi internasional untuk memberikan semacam kepastian.

Mengefisiensikan Organisasi

Namun kembali ke permasalahan di atas, jika memang berinteraksi itu menguntungkan, mengapa negara bisa memutuskan untuk mengundurkan diri dari organisasi internasional? Shanks dkk. berusaha menjawab pertanyaan ini dengan menggunakan kombinasi dari teori fungsi organisasi, dengan menekankan bahwa negara bisa mengundurkan diri dari organisasi internasional ketika mereka melihat bahwa biaya sebagai anggota dari organisasi tersebut tak lagi murah, terutama untuk negara-negara kecil. Untuk menekan biaya, negara-negara tersebut mengefisienkan jumlah organisasi yang mereka ikuti dengan mundur dari organisasi yang lingkupnya terlalu kecil dan terjun ke yang lebih besar (misalnya keluar dari organisasi regional untuk bergabung dengan organisasi dunia).⁵

Argumen Shanks walaupun menarik, namun tak bisa menjelaskan tindakan Indonesia dan Korea Utara yang justru keluar dari organisasi-organisasi yang hanya satu-satunya di dunia (PBB dan IAEA). Memang pada waktu itu Presiden Soekarno menyerukan untuk membentuk organisasi baru, mirip Gerakan Non-Blok, yakni NEFO (New Emerging Forces), namun NEFO sendiri baru merupakan wacana saja dan belum ada struktur yang jelas. Soekarno justru membuat NEFO, yang relatif lebih mahal, karena Indonesia perlu membuat ulang sebuah organisasi dengan seluruh strukturnya dan dengan biaya yang ditanggung sendiri atau paling tidak beberapa mitra negara lain. Tidak seperti PBB yang sudah dibiayai oleh negara-negara maju seperti Amerika Serikat yang pada waktu itu, Uni Soviet. Kebingungan ini bisa kita jelaskan kalau kita melihat tindakan Indonesia dan Korea Utara sebagai sinyal yang mahal.

Salah satu masalah terbesar dalam hubungan antarnegara adalah untuk mengerti apa motivasi negara-negara lain, apakah negara-negara lain itu serius untuk bekerja sama. Di sisi lain, kebingungan ini juga berdampak sebaliknya sulit sekali untuk meyakinkan negara lain bahwa satu negara itu serius.⁶ Karena itu, untuk bisa meyakinkan negara lain, maka sebuah negara pun mengambil tindakan yang bisa dianggap sangat mahal dan mengekang diri sendiri. Contohnya adalah Pakistan yang membuat ibukota Islamabad yang dekat perbatasan India untuk menunjukkan keseriusan demi klaimnya atas Kashmir atau Amerika Serikat dan Uni Soviet yang selama Perang Dingin mengumpulkan arsenal nuklir sampai ribuan buah dan sangat mahal.

Kasus Korea Utara dan Indonesia

⁵ Shanks dkk., "Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organization, 1981-1992", dalam Lisa Martin dan Beth Simmons, *International Institutions* (Cambridge: MIT Press, 2001).

⁶ Alexander L. George dan Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy* (New York: Columbia University Press, 1974), Robert Jervis, *The Meaning of the Nuclear Revolution* (Ithaca: Cornell University Press, 1989), Thomas Schelling, *Strategy of Conflict* (Cambridge, Harvard University Press, 1969).

Dari sini terlihat bahwa keluarnya satu negara dari organisasi internasional pun bisa dilihat sebagai sebuah sinyal yang sangat mahal. Misalnya Korea Utara sewaktu keluar dari IAEA (International Atomic Energy Agency) tahun 1994. Korea Utara memutuskan keluar dari IAEA setelah program nuklirnya mulai diketahui oleh Amerika Serikat.⁷

Keputusan Korea Utara ini menarik, karena tindakannya itu seakan-akan menyatakan dirinya tak lagi bisa dipercayai untuk tidak memiliki ambisi nuklir. Korea Utara yang sebetulnya sudah sangat terisolir dari negara-negara lain setelah berakhirnya Perang Dingin pun semakin terisolir, karena ia dipandang curiga oleh banyak negara. Secara sekilas keputusan ini membingungkan karena dampak negatif dari keputusan ini sangatlah besar. Namun di pihak lain, keputusan ini bisa dimengerti jika kita menyadari posisi Korea Utara sendiri.

Posisi Korea Utara sangatlah buruk. Dibandingkan dengan negara-negara tetangganya, Korea Utara sangat miskin akibat kebijakan ekonomi yang sangat buruk. Secara militer pun, walaupun Korea Utara memiliki persenjataan yang cukup modern, tapi Korea Utara tak akan bisa menang melawan Amerika Serikat. Singkatnya, Korea Utara tak memiliki apa-apa yang bisa dijadikan bahan negosiasi. Kecuali ambisi nuklirnya.

Dengan keluar dari IAEA, Korea Utara menekankan bahwa Korea Utara harus dianggap serius dalam negosiasi karena Korea Utara mampu (dan akan) meledakkan bom nuklir. Tanpa aksi ini, dimana Korea Utara selain keluar juga menendang semua inspektur nuklir IAEA yang mengawasi apakah program nuklir Korea Utara tak akan terlalu dianggap serius. Amerika Serikat bisa saja menuntut IAEA untuk lebih menekan Korea Utara dan merasa bahwa Korea Utara akan tunduk kepada IAEA, karena Korea Utara masih menjadi anggota IAEA.

Dengan keluar dari IAEA, tuntutan-tuntutan Korea Utara pun harus dianggap serius oleh Amerika Serikat dan Amerika Serikat harus berunding secara langsung tanpa bantuan institusi. Juga dengan isyarat bahwa Korea Utara serius dalam mengejar ambisi nuklirnya, maka Amerika Serikat pun harus memberikan konsesi besar jika menginginkan Korea Utara mengikuti kehendaknya.

Logika yang hampir sama dilakukan Indonesia pada saat keluar dari PBB tahun 1965. Pada saat itu, Indonesia sudah dua tahun terlibat dalam konfrontasi dengan Malaysia. Dalam dua tahun tersebut, tidak terlalu banyak hasil yang dicapai oleh Indonesia dalam mencari dukungan luar negeri untuk konflik Malaysia. Walaupun Indonesia mencoba meminta bantuan dari Amerika Serikat dan Uni Soviet, namun kedua negara tersebut tak tertarik. Amerika sendiri mendukung terbentuknya Malaysia sebagai cara untuk memblok China,⁸ sedangkan Uni Soviet sendiri tak tertarik untuk terlibat dalam konflik yang bisa

⁷ Joel S. Wit, *Going Critical: the First North Korean Nuclear Crisis* (Washington: Brookings Institution Press, 2004).

⁸ Telegram from the Department of State to the Embassy in Indonesia, January 16, 1963, *FRUS*, 1961-1963, Vol. 23, 658-9.

menyeretnya ke dalam perang dengan Amerika Serikat.⁹ Satu-satunya dukungan terhadap konfrontasi datang dari China yang memang merasa terganggu dengan terbentuknya Malaysia.¹⁰

Keluarnya Indonesia dari PBB dipengaruhi oleh empat hal. Pertama adalah ketidaksukaan Soekarno sendiri kepada Tungku Abdul Rahman, Perdana Menteri Malaysia waktu itu, karena Tungku Abdul Rahman dianggap memiliki ambisi untuk melebarkan federasi Malaysia ke Indonesia dan mendorong pemberontakan-pemberontakan di Indonesia, terutama di Sumatera dan Kalimantan.¹¹ Masalah kedua adalah konfrontasi antara Indonesia dengan Malaysia, di mana Malaysia dianggap telah menghina Soekarno dan Indonesia setelah penyerbuan oleh orang-orang Malaysia ke Kedutaan Indonesia, dimana foto Soekarno dirobek-robek dan Tungku Abdul Rahman menginjak lambang Garuda pada tanggal 16 September 1963.¹² Hal ketiga adalah diangkatnya Malaysia sebagai anggota Dewan Keamanan PBB, yang dianggap Soekarno sebagai tamparan bagi dirinya.¹³

Hal keempat yang juga menentukan adalah perhitungan strategi Soekarno dalam mencoba menghancurkan Malaysia. Pada saat itu, walaupun Indonesia memiliki angkatan perang yang cukup kuat, namun dengan bergabungnya pasukan Inggris dan Australia untuk mempertahankan Malaysia, maka usaha Soekarno untuk menghabisi Malaysia pun sulit tercapai, apalagi dengan tidak adanya dukungan dari Amerika Serikat atau Uni Soviet. Keluarnya Indonesia dari PBB merupakan salah satu strategi Soekarno untuk menekan seperti dinyatakan dalam salah satu pertemuan Soekarno dengan kelompok-kelompok kanan di Indonesia pada bulan Januari 1965:

Sukarno berkata bahwa dia dengan sengaja membiarkan PKI menyebarkan pengaruhnya dan mendekatkan Indonesia ke China Komunis untuk satu alasan penting: dia yakin China Komunis akan berperang dengan Amerika Serikat dalam beberapa tahun ke depan kalau tidak karena masalah Perang Vietnam atau melalui serangan langsung dari Amerika Serikat ke China. Sukarno berkata bahwa ia percaya bahwa Amerika Serikat akan begitu kuatirnya dengan dukungan Indonesia kepada China jika perang pecah, dan akan berusaha sekuat tenaga untuk menetralkan Indonesia. Sukarno berkata bahwa ia percaya bahwa Amerika Serikat bahkan akan berbalik meninggalkan Malaysia sebagai ganti dari komitmen Indonesia untuk menyingkal China Komunis... Sukarno menekankan kepercayaannya bahwa Amerika Serikat bisa melemahkan posisi Malaysia hanya dengan "memencet tombol". Amerika akan melakukannya jika ia percaya bahwa tindakan itu akan membuat Indonesia keluar dari aliansinya dengan China Komunis.¹⁴

⁹ Fritz Emmerth, "The Soviet Union in the Third World: Purpose in Search of Power", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 386 (Nov 1969) 35, Nadia Derkach, "Soviet Policy Towards Indonesia", *Asian Survey*, Vol. 5, No. 11 (Nov. 1965) 570.

¹⁰ Antonie C.A. Dake, *In the Spirit of Red Banteng: Indonesian Communists Between Moscow and Peking* (The Hague: L. Mouran, 1973) 181, Andrew Hall Wederman, *The East Subsides: Chinese Foreign Policy and the Origins of The Cultural Revolution* (Washington D.C.: The Washington Institute Press, 1987) 189.

¹¹ J.D. Legge, *Sukarno: A Political Biography* (Sydney: Allen & Unwin, 1984) 363.

¹² Matthew Jones, *Conflict and Confrontation in South East Asia 1961-1965* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002) 196-8.

¹³ J.A.C. Mackie, *Konfrontasi: The Indonesia-Malaysia Dispute 1963-1966* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1974) 283.

¹⁴ Intelligence Information Cable, January 13, 1965, *Central Intelligence Agency*, 3-5.

Dengan keluarnya Indonesia dari PBB, maka Indonesia bisa memberikan sinyal bahwa Indonesia sendiri bergabung dengan China Komunis yang juga bukan merupakan anggota PBB. Mengingat bahwa belum pernah ada negara yang betul-betul menarik dirinya keluar dari PBB, maka tindakan Indonesia ini bisa dianggap sebagai sinyal yang sangat kuat, karena Indonesia akan kehilangan semua keuntungan yang diperoleh sebagai anggota PBB dan menempatkan diri sebagai “negara gila”. Jika perhitungan Soekarno di atas tepat, maka keluarnya Indonesia dari PBB pun bisa dianggap sebagai hal yang logis dalam percaturan dunia politik internasional.

Tulisan singkat ini menekankan bahwa keluarnya satu negara dari organisasi internasional bukanlah merupakan hal yang aneh, jika kita mau mencoba mempelajari keputusan ini dari sisi negosiasi strategis (*strategic bargaining*). Dari dua kasus di atas, yakni Korea Utara dan Indonesia, terlihat bahwa pada dasarnya walaupun organisasi internasional merupakan sesuatu yang penting dan berguna, namun organisasi internasional juga bisa menjadi alat untuk menekankan posisi negara agar bisa dianggap serius dalam kondisi internasional yang serba tidak pasti.

Kepustakaan

Dake, Antonie C.A., *In the Spirit of Red Banteng: Indonesian Communists Between Moscow and Peking* (The Hague: Moutan, 1973).

George, Alexander L. dan Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy* (New York: Columbia University Press, 2002).

Keohanna, Robert O., *After Hegemony* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

Legge, J.D. *Sukarno: A Political Biography* (Sydney: Allen & Unwin, 1984).

Mackie, J.A.C., *Konfrontasi: The Indonesia-Malaysia Dispute 1963-1966* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1974).

Shanks dkk., “Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organization, 1981-1992”, dalam Lisa Marti dan Beth Simmons, *International Institutions* (Cambridge: MIT Press, 2001).

Wit, Joel S., *Going Critical: the First North Korean Nuclear Crisis* (Washington: Brookings Institution Press, 2004)