

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang Masalah

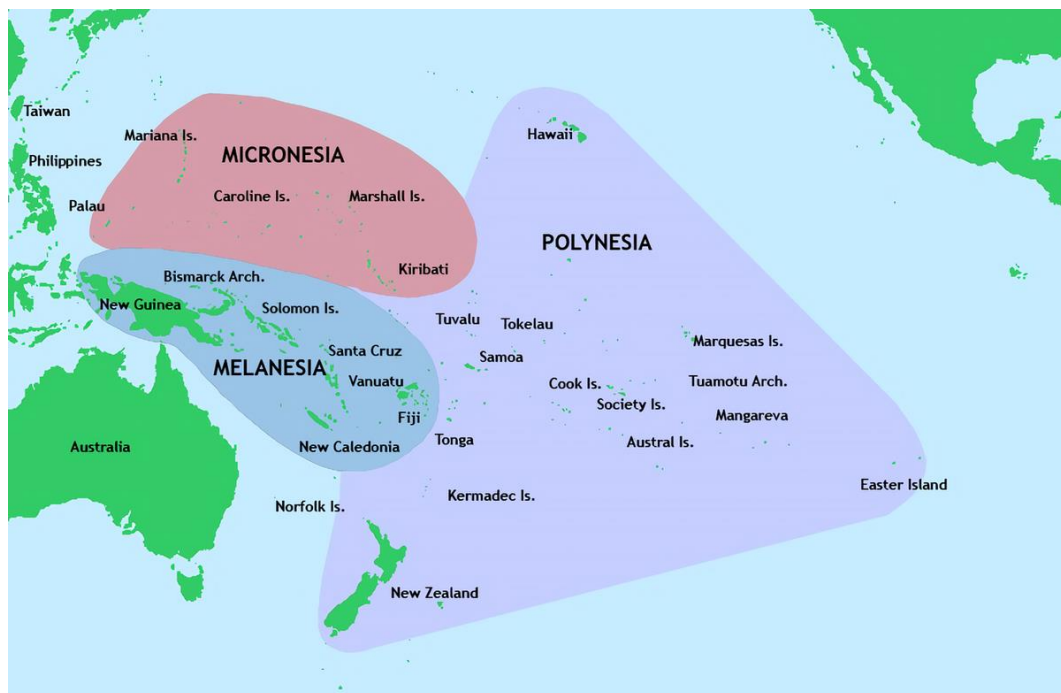
Sejak berakhirnya Perang Dunia II, negara-negara di dunia mengarah kepada hubungan yang kooperatif untuk menjaga perdamaian global. Salah satu bentuk hubungan ini ditunjukkan melalui proses integrasi institusional internasional berwujud Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Kinerja yang dilakukan oleh PBB dalam membangun hubungan damai secara global relatif telah berhasil karena akhir abad ke-20 menunjukkan adanya peningkatan kerja sama dan memudarnya sentimen perang yang berlandaskan motivasi kekuasaan. Di saat yang bersamaan, akhir abad ke-20 menyambut gelombang globalisasi yang memperkenalkan kesempatan dan ancaman baru terhadap kehidupan. Bagi negara-negara yang secara sosial-ekonomi dan teknologi belum memiliki kapabilitas memadai untuk menghadapi globalisasi, derajat ancaman yang diterima lebih besar dibandingkan kesempatan sehingga salah satu strategi aktor negara adalah untuk mencari bantuan dari tetangganya. Hal ini menyebabkan adanya intensifikasi regionalisme di berbagai kawasan dunia memasuki abad ke-21 (Farrell, 2005: 1).

Farrell (2005: 2) menyatakan bahwa terdapat dua premis mengenai regionalisme, yaitu (1) bahwa regionalisme merupakan respons terhadap globalisasi dan reaksi terhadap proses global dan aspek-aspek di dalamnya, dan (2) bahwa regionalisme merupakan bentuk strategi dan motivasi aktor berdasarkan dinamika internal kawasan. Kedua premis mengimplikasikan bahwa aktor-aktor regional merespon globalisasi dengan mencari solusi terhadap masalah bersama melalui aksi dan kebijakan kolektif dalam bentuk integrasi regional. Dengan kata lain, regionalisme dipandang sebagai strategi efektif untuk mewujudkan stabilitas masing-masing negara karena mampu memastikan pembangunan dan keamanan yang relatif lebih kondusif. Terutama bagi negara-negara yang secara individual tergolong kecil atau kekurangan sumber daya, kolektivitas dalam regionalisme memastikan kemampuannya untuk bertahan di tengah laju globalisasi. Pada

panggung global, regionalisme pun mampu meningkatkan kekuatan nasional negara anggota agar aspirasi yang dibawa lebih didengar.

Berdasarkan manfaat yang disebutkan di atas, pilihan negara untuk bergabung dalam suatu regionalisme merupakan hal yang wajar. Terutama bagi negara-negara kecil dan berkembang yang membutuhkan seluruh bantuan yang mampu ia dapatkan, regionalisme merupakan pilihan yang jelas. Akan tetapi, berbeda halnya bagi bangsa-bangsa di kawasan Mikronesia, Pasifik Utara. Setelah tergabung ke dalam regionalisme bernama Pacific Islands Forum (PIF) – sebelumnya South Pacific Forum (SPF) – sejak tahun 1971, lima bangsa Mikronesia memutuskan untuk keluar dari PIF pada Februari 2021. Sejak awal, PIF telah menjadi wadah kolektif paling prominen di kawasan Pasifik bagi negara-negara kecil untuk menyuarakan perhatian isu mereka di tingkat internasional (Shibuya, 2004: 102). Isu utama yang mereka bawa ialah isu lingkungan karena kondisi dan letak geografis kawasan ini yang sangat bergantung kepada keberlanjutan lingkungan sekitar.

Gambar 1.1 Peta Sub-Kawasan di Kepulauan Pasifik



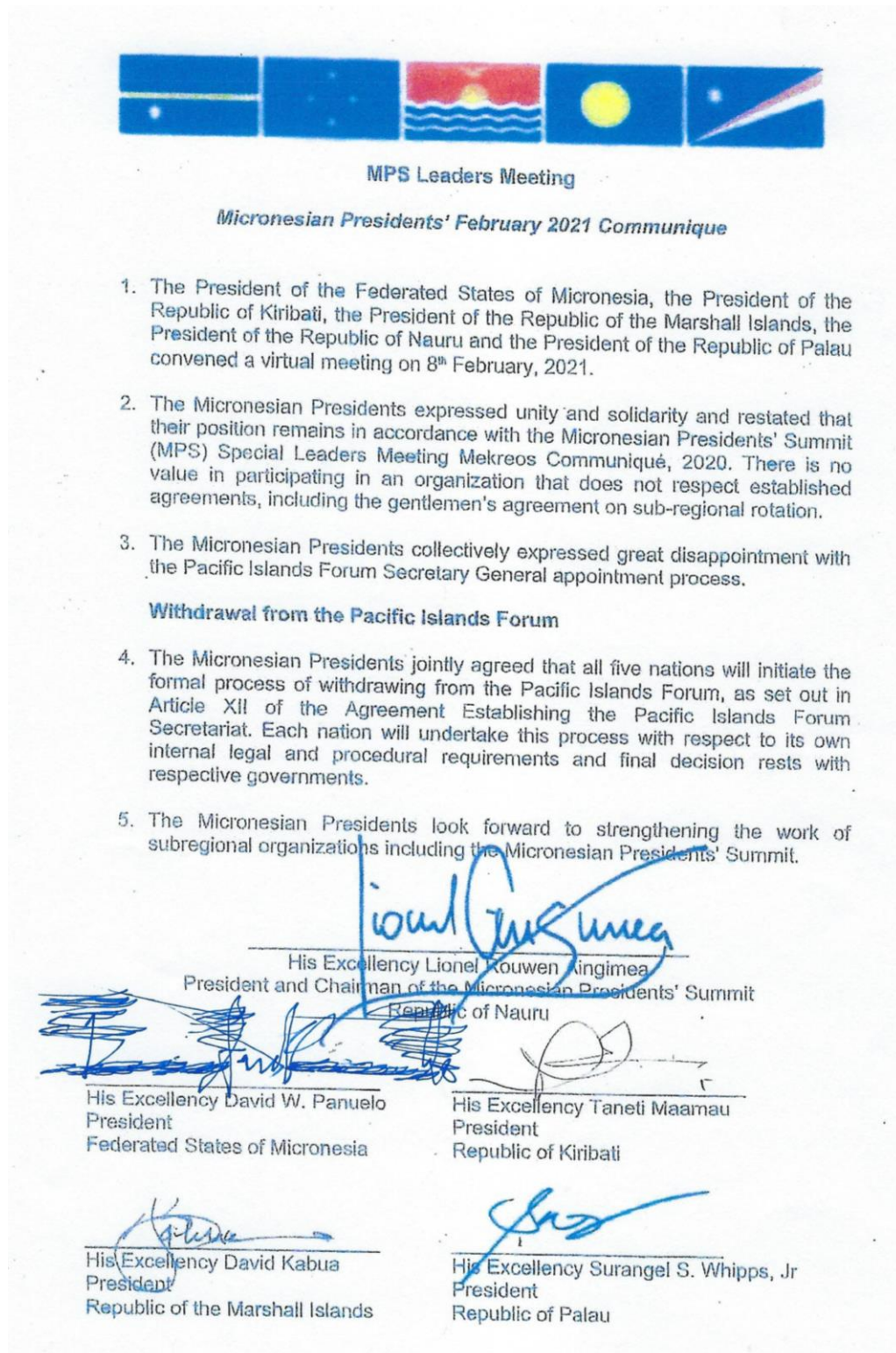
Sumber: Kahuroa, 2010

Terbentuknya kesadaran untuk membentuk suatu kolektif di kawasan ini muncul pada pertengahan tahun 1960, ketika pemerintahan Prancis mengumumkan akan dibangunnya situs pengujian nuklir di Polinesia Prancis pada tahun 1963. Dua negara yang telah merdeka saat itu, Samoa Barat dan Kepulauan Cook, memulai aksi protes karena dampak kelingkungan kegiatan tersebut yang membahayakan masyarakat kepulauan di kawasan. Namun, relativitas kekuatan mereka yang kecil membuat protes yang mereka gaungkan diabaikan. Tidak berhenti di situ, delegasi dari Kepulauan Cook membawa permasalahan ini ke South Pacific Commission (SPC) yang merupakan komunitas berbasis pengembangan ekonomi dan sosial masyarakat kepulauan yang dibentuk oleh negara besar pemilik wilayah di Pasifik – Amerika Serikat, Australia, Selandia Baru, Prancis, dan Inggris. SPC yang dikendalikan oleh negara-negara eksternal membuat protes yang telah dilakukan selama sekitar satu dekade tidak membuahkan hasil (Ogashiwa, 2002: 208).

Sejak saat itu, muncullah inisiatif bangsa-bangsa di Kepulauan Pasifik untuk menciptakan forum terpisah guna membahas isu-isu politik kawasan. Pada tahun 1971, SPF dibentuk oleh Fiji, Samoa Barat, Kepulauan Cook, Nauru, dan Tonga. Australia dan Selandia Baru turut bergabung dalam forum ini guna urusan pembiayaan serta peningkatan kekuatan diplomatis kawasan (Ogashiwa, 2002: 208). Sejak saat itu, SPF telah berhasil berkontribusi dalam pelarangan pengujian nuklir di kawasan Pasifik dan perumusan United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) dalam keanggotaannya bersama Alliance of Small Island States (AOSIS). Kemudian pada November 2000, SPF mengubah nama menjadi PIF untuk mengakomodasi keanggotaannya yang mencakup seluruh negara di Kepulauan Pasifik termasuk Pasifik Utara dan Pasifik Selatan. Hingga akhirnya, peristiwa keluarnya lima negara anggota PIF memunculkan pertanyaan besar.

Kiribati, Nauru, Palau, Negara Federasi Mikronesia (FSM), dan Kepulauan Marshall akhirnya memutuskan untuk keluar dari PIF pada peristiwa pemilihan sekretaris jendral PIF yang ke-8 setelah kandidat dari Mikronesia, Gerald Zackios, kalah suara oleh kandidat dari Polinesia, Henry Puna, dengan margin satu suara.

Gambar 1.2 Pernyataan Keluarnya Sub-Kawasan Mikronesia dari PIF



Sumber: The Guardian, 2021

Presiden Palau, Surangel Whipps Jr., mengatakan bahwa terpilihnya kandidat dari Polinesia berarti adanya penyelewengan terhadap “*gentleman’s agreement*” – kesepakatan tersirat Kepulauan Pasifik untuk merotasi posisi sekretaris jendral PIF antar sub-kawasan (Paskal, 2021). Pada giliran ini, kandidat dari Mikronesia yang seharusnya menjabat sebagai sekretaris jendral. Pelanggaran terhadap kesepakatan ini berlawanan dengan filosofi “*Pacific way*” yang menurut Haas (1989 dalam Shibuya, 2004: 103) adalah sebuah sistem kompromi menyeluruh, di mana setiap orang mau mengorbankan sesuatu demi manfaat bersama dan seluruh kesepakatan dibuat berdasarkan konsensus. Lebih lanjut, presiden Nauru, Lionel Aingimea, turut mengatakan bahwa negara-negara Mikronesia telah diperlakukan secara tidak hormat dan tidak adil sehingga keputusan untuk keluar dari PIF perlu untuk diambil. Akan tetapi, keluarnya lima negara secara bersamaan memunculkan pertanyaan mengenai apa yang sebenarnya menyebabkan peristiwa tersebut terjadi.

Oleh sebab itu, penulis melihat perlunya pendalaman penelitian terkait peristiwa ini karena tiga hal utama. Pertama, penelitian ini menjadi penting karena adanya *shock value* yang dapat dilihat dari sudut pandang waktu. Setelah sekitar 50 tahun berdiri, keanggotaan PIF belum pernah berubah drastis dan bahkan tergolong relatif stabil. Ketika mendengar adanya lima negara yang secara bersamaan keluar dari PIF, muncul berbagai hipotesis terkait mengapa hal tersebut dapat terjadi. Dengan kata lain, terdapat kemungkinan adanya latar belakang permasalahan yang lebih kompleks dalam kawasan yang perlu untuk dibuka. Kedua, penelitian ini penting untuk dikaji karena terdapat kesenjangan pengetahuan dalam filosofi *Pacific Way* yang dimiliki oleh kawasan ini. Filosofi tersebut menyatakan penghormatan terhadap konsensus, dialog, dan kesetaraan. Akan tetapi, proses pemilihan sekretaris jendral saat ini justru menunjukkan adanya proses pemilihan melalui sistem pemilihan suara dan adanya kesepakatan yang tidak dihormati. Maka, perlu untuk diketahui situasi apa yang menyebabkan peristiwa tersebut untuk terjadi.

Ketiga, penelitian ini penting karena isu ini memiliki potensi ancaman instabilitas bagi kawasan Kepulauan Pasifik. Perubahan dinamika dalam PIF akan

sangat dipengaruhi oleh keluarnya lima negara Mikronesia, terutama dalam hal kolektivitas di ranah internasional. Selain itu, Kepulauan Pasifik yang saat ini merupakan bagian dari fokus Indo-Pasifik kontemporer berarti lebih besarnya pengaruh eksternal yang mungkin akan memasuki kawasan. Semakin banyaknya aktor eksternal yang akan bermain dalam kawasan ini berarti adanya ancaman terhadap keamanan regional. Maka dari itu, perlu untuk mengetahui alasan keluarnya lima negara ini agar akar permasalahan dapat diatasi dan stabilitas regional tetap terjaga. Berdasarkan paparan latar belakang masalah di atas beserta dengan alasan penting penelitian ini untuk dilakukan, penulis berupaya untuk mengeksposisikan pertanyaan mengapa Kiribati, Nauru, Palau, FSM, dan Kepulauan Marshall memutuskan untuk keluar dari PIF setelah 50 tahun masa berdirinya.

1.2 Rumusan Masalah

Mengapa sub-kawasan Mikronesia memutuskan untuk keluar¹ dari PIF setelah mereka menjadi anggota sejak organisasi ini berdiri selama 50 tahun?

1.3 Tinjauan Pustaka

Sebelum menelusuri alasan di balik keputusan sub-kawasan Mikronesia untuk keluar dari PIF, penulis akan terlebih dahulu menjabarkan tulisan yang membahas mengenai keluarnya negara dari regionalisme. Melalui tinjauan pustaka ini, penulis berupaya menemukan pola penyebab keluarnya negara dari regionalisme sebelum memperkaya pembahasan kasus PIF secara mendalam. Penulis membagi tinjauan ke dalam tiga bagian berdasarkan studi kasus. Bagian pertama akan membahas mengenai keluarnya Venezuela dari Komunitas Andean pada tahun 2006 melalui tulisan Malamud (2006). Bagian kedua akan membahas mengenai keluarnya Inggris dari Uni Eropa pada tahun 2016 melalui tulisan Dennison dan Carl (2016), Clarke dan Goodwin (2017), dan Arnorsson dan Zoega (2018).

¹ Mikronesia masih dalam proses pengunduran diri ketika penelitian ini dituliskan. Tenggat waktu resmi keluarnya mereka dari PIF diundur hingga Juni 2022. Penelitian ini berfokus mengungkap peristiwa yang menyebabkan Mikronesia secara kolektif mengumumkan intensi mereka untuk tidak lagi bergabung dalam regionalisme PIF.

Bagian ketiga akan membahas mengenai keluarnya Amerika Serikat dari Trans-Pacific Partnership (TPP) pada tahun 2017 melalui tulisan Narine (2018).

Pada tanggal 19 April 2006, Presiden Venezuela saat itu, Hugo Chávez, mengumumkan pengunduran negaranya dari keanggotaan Komunitas Andean dalam rapat bersama presiden Bolivia, Paraguay, dan Uruguay di Asunción. Peristiwa ini terjadi pasca penandatanganan perjanjian perdagangan bebas antara Kolombia dan Peru dengan Amerika Serikat. Menurut pandangan Chávez, peristiwa tersebut menandakan bahwa Komunitas Andean telah melanggar prinsip yang tertera dalam Perjanjian Cartagena dan hanya sekadar badan yang menguntungkan para elit dan perusahaan transnasional di atas kepentingan masyarakat domestik. Malamud (2006: 3-4) secara khusus memaparkan bahwa keputusan Chávez untuk keluar banyak dilatarbelakangi oleh alasan politis. Salah satu alasan ini termasuk ketegangan hubungan yang dialaminya dengan Kolombia terkait upaya pemberontakan terhadap rezim Chávez. Selain itu, penandatanganan perjanjian perdagangan bebas antara anggota Komunitas Andean dengan Amerika Serikat, yang juga memiliki ketegangan hubungan dengan Venezuela, membuat Chávez ragu terhadap komitmen anggota regionalisme untuk menciptakan integrasi di kawasan Amerika Latin (Malamud, 2006: 5).

Peristiwa berikutnya adalah keluarnya Inggris dari Uni Eropa yang merupakan isu paling dominan dalam pembahasan keluarnya negara dari suatu regionalisme. Setelah melakukan referendum nasional pada 23 Juni 2016, didapati bahwa 52% pemilih yang menginginkan untuk keluar telah menang atas 48% pemilih yang menginginkan untuk tetap bergabung dalam Uni Eropa. Menurut tulisan Dennison dan Carl (2016), Inggris merupakan negara yang paling rendah tingkat integrasinya dalam Uni Eropa. Dennison dan Carl (2016) mengutarakan bahwa masyarakat Inggris yang bersifat skeptik terhadap Uni Eropa telah bertumbuh selama empat dekade belakangan. Berdasarkan aspek identitas, Inggris tidak merasa satu dengan anggota Uni Eropa lainnya karena ia merupakan satu-satunya negara yang tidak pernah dijajah pada Perang Dunia II, memiliki sistem hukum legal sendiri, dan secara letak geografis menghambatnya dari perkembangan kebudayaan kontinen secara menyeluruh (Dennison dan Carl, 2016).

Sejalan dengan tulisan sebelumnya, Clarke dan Goodwin (2017: 147) memandang bahwa faktor penyebab keluarnya Inggris mencakup peristiwa terdahulu dan terbaru yang dibagi ke dalam tiga faktor; kalkulasi, komunitas, dan tanda. Tulisan ini secara khusus memerhatikan pola pemilihan yang muncul saat referendum dilakukan. Faktor kalkulasi melihat bahwa pemilih yang pro keluar telah menimbang untung-rugi dari keanggotaannya dalam Uni Eropa. Mayoritas pemilih yang memutuskan untuk keluar berasal dari golongan masyarakat yang merasa dirugikan secara ekonomi selama keanggotaan Inggris dalam Uni Eropa. Faktor komunitas berkaitan dengan identitas, di mana masyarakat Inggris melakukan identifikasi diri sebagai orang *British, English, Scottish, Welsh, European*, atau lainnya. Didapati bahwa mayoritas pemilih keluar mengidentifikasi diri terhadap identitas Inggris daripada Eropa. Sementara faktor tanda berkaitan dengan aspek partai politik dalam Inggris. Masyarakat cenderung mengambil posisi sesuai dengan tanda yang diberikan oleh tokoh partainya terkait untung dan rugi dari keluar atau menetap (Clarke dan Goodwin, 2017: 161).

Kemudian Arnorsson dan Zoega (2018) menambahkan data perilaku pemilihan seperti yang diajukan oleh Clarke dan Goodwin (2017). Dalam tulisan ini, fokusnya terletak pada kecenderungan untuk memilih keluar atau menetap berdasarkan tingkat pendapatan, pendidikan, dan usia. Secara umum, kecenderungan untuk memilih keluar dialami oleh kelompok masyarakat yang memiliki sikap negatif selama pengalamannya sebagai anggota Uni Eropa. Kelompok ini termasuk masyarakat yang berusia tua, kurang berpendidikan, dan yang memiliki tingkat pendapatan rendah. Masyarakat tua dikatakan memiliki kenangan atau nostalgia yang lebih baik ketika tidak berada dalam keanggotaan Uni Eropa. Kelompok yang kurang berpendidikan dan berpendapatan rendah melihat bahwa imigrasi masif yang memasuki Inggris menjadi faktor utama penyebab kondisi mereka sehingga muncul sentimen negatif terhadap para migran. Sehingga, dapat dikatakan bahwa pengalaman individual memengaruhi pola pemilihan secara keseluruhan melalui indikator kesejahteraan ekonomi, identitas, dan sikap terhadap imigran (Arnorsson dan Zoega, 2018: 28).

Kasus keluarnya negara dari regionalisme di bagian ketiga ini akan ditinjau melalui tulisan Narine (2018) mengenai faktor politik domestik yang mempengaruhi keluarnya Amerika Serikat dari TPP beberapa hari setelah Trump resmi menjabat sebagai presiden Amerika Serikat pada Januari 2017. Argumen utama yang diberikan adalah bahwa perjanjian perdagangan bebas dianggap “racun” bagi Amerika Serikat karena sifatnya yang mengambil alih pekerjaan para elit kelas pekerja sehingga kesejahteraan masyarakat domestik tidak terlindungi (Narine, 2018: 55). Amerika Serikat, khususnya dalam kepemimpinan Trump, merasa terancam oleh globalisasi ekonomi yang menyebabkan ketimpangan secara domestik. TPP yang membuka jalan bagi Asia-Pasifik untuk mengakses pasar Amerika Serikat dianggap akan menjadi salah satu sumber masuknya pemanfaatan negara asing yang mengancam supremasi masyarakat kulit putih Amerika Serikat (Narine, 2018: 58). Dapat dikatakan bahwa terdapat unsur ideologis dalam keputusan Trump untuk keluar dari TPP.

Berdasarkan ketiga pola di atas, dapat disimpulkan bahwa faktor pendorong keluarnya suatu negara dari regionalisme meliputi aspek komitmen politik (Malamud, 2006), identitas regional (Dennison dan Carl, 2016; Clarke dan Goodwin, 2017), pertimbangan untung-rugi (Clarke dan Goodwin, 2017; Arnorsson dan Zoega, 2018), dan ideologi domestik negara (Narine, 2018). Akan tetapi, pola-pola di atas juga menunjukkan bahwa setiap regionalisme memiliki dinamika tersendiri yang tidak mampu disamakan satu dengan lainnya. Kekhususan ini membuat penelitian dari masing-masing peristiwa perlu untuk dilakukan agar alasan disintegrasi masing-masing kawasan dapat ditemukan. Meskipun demikian, penulis melihat bahwa salah satu faktor dari pola-pola di atas – yaitu komitmen politik – akan menjadi faktor dominan yang muncul dalam kasus keluarnya sub-kawasan Mikronesia dari PIF. Komitmen tersebut akan dikerangka dalam konsep kepatuhan. Lebih lanjut, akan dikemukakan dua alasan lain yang bersifat khusus dalam kasus keluarnya sub-kawasan Mikronesia dari PIF, yaitu kurangnya legitimasi regionalisme dan kemampuan *regional power* untuk mempertahankan integrasi.

Dalam rangka menambah pengetahuan dalam bidang serupa, penulis berupaya untuk mendalami kasus terbaru terkait penyebab keluarnya negara dari regionalisme melalui tulisan ini. Dinamika masing-masing kawasan yang pada hakikatnya memiliki ciri khas tersendiri membuat analisis terhadap penelitian ini berbeda dari penelitian terdahulu. Belum adanya tulisan yang secara khusus membahas mengenai keluarnya sub-kawasan Mikronesia dari PIF menjadikan tulisan ini berbeda dengan sendirinya. Lebih lanjut, Komunitas Andean, Uni Eropa, dan TPP merupakan regionalisme yang berbasis integrasi ekonomi – dilihat dari landasan pembentukan ketiga kawasan yang didasari oleh perjanjian perdagangan bebas. Akibatnya, pemilihan kawasan PIF sebagai unit analisis utama membuat penelitian ini perlu dilakukan. PIF yang pada dasarnya adalah regionalisme atas dasar kepentingan keamanan akan memiliki pola-pola tertentu yang berbeda dari regionalisme Komunitas Andean, Uni Eropa, dan TPP yang berdiri atas dasar kepentingan ekonomi.

1.4 Kerangka Pemikiran

1.4.1 Pendekatan Konstruktivisme

Sistem internasional berdasarkan pendekatan konstruktivis merupakan hasil dari kumpulan ide, pemikiran, dan norma ciptaan manusia yang telah disusun oleh orang tertentu pada waktu dan tempat tertentu (Jackson dan Sørensen, 2013: 209). Sifatnya tidak objektif sehingga mampu berubah sesuai dengan ide, pemikiran, dan norma yang bersirkulasi dalam interaksi sosial antar aktor. Apabila pendekatan neoliberal dan neorealis memandang dunia melalui sudut pandang materialis, pendekatan konstruktivis memiliki sudut pandang ideasional. Sikap materialis menekankan pada kekuatan dan kepentingan nasional sebagai penggerak dalam politik internasional, sementara sikap ideasional menekankan pada keyakinan intersubjektif yang tersebar antar manusia sebagai orientasi perilaku dan kebijakan (Jackson dan Sørensen, 2013: 213). Maka, identitas dan kepentingan negara dipengaruhi oleh kekuatan internasional, yaitu norma perilaku masyarakat internasional. Norma tersebut ditransfer ke negara-negara melalui

organisasi internasional yang mampu membentuk kebijakan nasional melalui sosialisasi kepentingan mereka (Finnemore, 1996 dalam Jackson dan Sørensen, 2013: 218). Dengan kata lain, norma internasional yang dipromosikan oleh organisasi internasional mampu mempengaruhi aturan nasional melalui dorongan mereka agar negara mengadopsi norma tersebut.

Fierke (2013: 189) mengemukakan tiga tema inti dari pendekatan konstruktivisme. Pertama, ide mengenai konstruksi sosial berarti adanya perbedaan realitas dalam sistem internasional yang memungkinkan adanya perubahan. Kedua, pendekatan konstruktivis menekankan pentingnya norma, aturan, dan bahasa dalam hubungan internasional sehingga isu-isu internasional dapat diidentifikasi melalui pendekatan yang tidak hanya berpatokan pada kepentingan dan kekuatan negara. Ketiga, pendekatan konstruktivis percaya bahwa politik internasional merupakan dunia yang diciptakan oleh manusia. Terdapat proses interaksi yang menciptakan realita-realita berbeda dalam struktur internasional. Dalam kaitannya dengan peristiwa disintegrasi PIF, pendekatan konstruktivisme mampu menjelaskan bagaimana interaksi disintegratif antar negara anggota mampu menyebabkan perubahan dalam konstruksi *Pacific Way* sebagai identitas pemersatu kawasan. Interaksi disintegratif yang dimaksud adalah ketidakpatuhan terhadap *gentleman's agreement*, kelemahan tatanan regionalisme di Pasifik yang menyebabkan kurangnya legitimasi PIF, dan kegagalan kekuatan regional untuk meletakkan negara Pasifik sebagai pemegang kendali kawasannya.

1.4.2 Disintegrasi Regionalisme

Politik internasional dalam skema regional dapat digambarkan layaknya politik internasional ruang lainnya (Hurrell, 2005: 38-9). Seperti halnya integrasi global yang berwujud organisasi internasional, gerakan sipil transnasional, atau multilateralisme, regionalisme adalah integrasi berlingkup kawasan. Proses regionalisme dalam setiap kawasan memiliki ciri khasnya masing-masing sesuai dengan proses pembentukan negara di dalamnya. Misalnya, Uni Eropa dibentuk berdasarkan semangat kapitalisme negara-negara Barat, Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) dibentuk berdasarkan semangat non-blok pada masa

Perang Dingin, dan Uni Afrika dibentuk berdasarkan semangat kemerdekaan bagi negara-negara Afrika. Seiring perkembangan yang dialami oleh negara anggota, regionalisme dalam kawasan itu pun turut mengalami perkembangan sesuai dengan kebutuhan zaman. Globalisasi yang mulai memuncak pada tahun 1990-an merupakan salah satu proses yang menuntut perkembangan dari regionalisme. Masyarakat yang kian menghadapi tantangan globalisasi memerlukan kerangka konstitusional regionalisme untuk manajemen kesejahteraan masyarakat di dalamnya (Foque dan Steenbergen, 2005: 54).

Regionalisme dikomposisikan oleh interaksi dari berbagai logika beradu seperti transformasi ekonomi dan teknologi, integrasi sosial, kompetisi politik kekuasaan, keamanan, dan identitas (Hurrell, 2005: 240). Dengan kata lain, regionalisme merupakan entitas politik yang kompleks dan secara terpisah memiliki keistimewaan masing-masing. Sulit untuk menggunakan suatu pendekatan yang mampu menjelaskan regionalisme secara keseluruhan akibat kompleksitas tersebut. Hurrell (2005: 47) berargumen bahwa institusi dalam kawasan adalah suatu kebutuhan untuk menghadapi dilema aksi kolektif seiring dengan semakin terintegrasi dan ketergantungannya masyarakat global. Institusi dipandang sebagai solusi terhadap berbagai permasalahan kolektif akibat peningkatan interaksi dan interdependensi politik internasional. Di sisi lain, Hurrell (2005: 41) juga menyatakan bahwa hal tersebut bukan berarti bahwa regionalisme selalu merupakan hal yang baik. Akibat kompleksitas interaksi ini, regionalisme tidak selamanya dapat dipandang sebagai komitmen normatif terhadap proses *region-building*. Inilah yang kemudian memunculkan potensi disintegrasi dalam suatu regionalisme.

Diskursus disintegrasi dalam tatanan politik internasional masih merupakan hal yang jarang ditemui. Hal ini disebabkan oleh ide bahwa disintegrasi memiliki stigma negatif dan merupakan antitesis dari proses integrasi (Sharp, 2009: 123). Lebih lanjut, disintegrasi yang seringkali dimaksud lebih mengarah pada keluarnya negara anggota tertentu dari suatu regionalisme dibandingkan pemaknaan bahwa regionalisme tersebut yang mengalami disintegrasi. Hal inilah yang menyebabkan kurangnya literatur dengan fokus bahasan mengapa

disintegrasi dapat terjadi. Dalam tulisan ini, disintegrasi yang dimaksud adalah keluarnya negara anggota dari suatu regionalisme. Terdapat suatu teori dari Myrdal (1956 dalam Jones, 2018: 442) yang menyatakan bahwa tujuan utama integrasi adalah pembentukan kesempatan yang sama bagi seluruh negara anggota. Setidaknya secara konseptual, tujuan ini membentuk mekanisme kausal yang menjelaskan proses konvergensi atau divergensi dalam suatu regionalisme. Dengan kata lain, integrasi dapat berujung pada disintegrasi dengan mudahnya ketika terjadi perubahan bertolak belakang dalam salah satu komponen mekanisme.

Gambar 1.3 Integrasi dan Disintegrasi sebagai Model Kausal Kumulatif

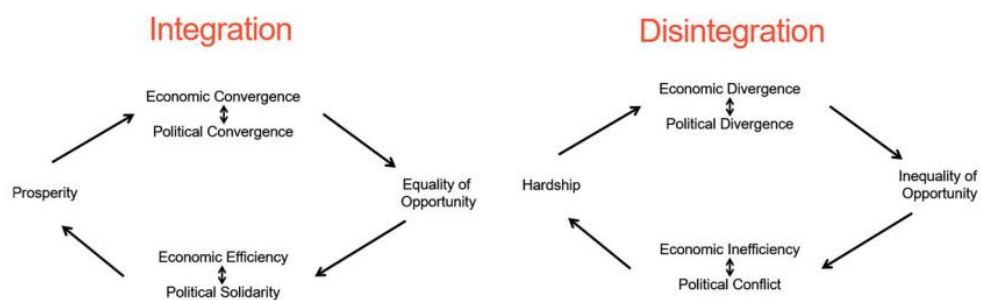


Figure 1. Integration and disintegration as a cumulatively causal model.

Note: Each of the arrows is causal and can be subject to empirical testing.

Sumber: Jones, 2018: 444

Berdasarkan gambar di atas, dapat dilihat bahwa integrasi dan disintegrasi merupakan dua sisi dari koin yang sama. Perubahan dari salah satu komponen akan dengan mudah mengubah komponen lainnya dan menyebabkan kondisi yang bertolak belakang. Ketika negara anggota tidak berbagi kesempatan yang sama dengan negara anggota lainnya, terdapat potensi konflik dan ketidakefektifan ekonomi yang akan menyebabkan kurangnya minat negara anggota untuk bergabung dalam proses regionalisme. Hasilnya, keengganan tersebut akan berujung pada divergensi politik yang merupakan proses semakin terpisahnya tujuan, kepentingan, atau identitas kolektif negara anggota (Jones, 2018: 446). Ada pun faktor-faktor yang menyebabkan kemunculan perubahan dari salah satu komponen, sifatnya sangat beragam dan kontekstual. Telah dikatakan sebelumnya,

bahwa setiap regionalisme memiliki kisahnya masing-masing yang unik terhadap perkembangan kawasannya. Dalam pembahasan mengenai disintegrasi regionalisme di PIF, penulis akan secara khusus memaparkan faktor-faktor yang relevan dengan kasus di kawasan tersebut.

1.4.3 Ketidakpatuhan sebagai Penyebab Disintegrasi

Tiga faktor khusus yang menyebabkan keluarnya sub-kawasan Mikronesia dari PIF adalah ketidakpatuhan negara anggota, kurangnya legitimasi regionalisme, dan kegagalan *regional power* untuk mempertahankan integrasi. Pertama, kepatuhan merupakan salah satu faktor yang memungkinkan adanya integrasi efektif. Kepatuhan dapat didefinisikan sebagai kondisi di mana negara anggota secara sukarela menyetujui legitimasi dari badan tertentu. Kecenderungan ini terjadi apabila negara mempertimbangkan efisiensi birokratis, memiliki kepentingan yang sejalan dengan kesepakatan, dan meratifikasi kesepakatan yang harus dipatuhi (Chayes dan Chayes, 1993: 179-185). Di sisi lain, muncul kemungkinan untuk tidak patuh terhadap kesepakatan yang telah disetujui akibat (1) sifat kebahasaan perjanjian, traktat, atau kesepakatan yang sifatnya ambigu dan tidak rinci sehingga memungkinkan perbedaan interpretasi, (2) kapabilitas terbatas dari negara anggota untuk mematuhi dan menjalankan persetujuannya, dan (3) perubahan sosial dan ekonomi temporal yang memengaruhi perjanjian regulatif (Chayes dan Chayes, 1993: 188).

1.4.4 Kurangnya Legitimasi sebagai Penyebab Disintegrasi

Kedua, efektivitas regionalisme dipengaruhi oleh legitimasi yang dimiliki badan otoritas untuk manajemen negara anggota di dalamnya. Sentralisasi kegiatan kolektif dalam bentuk institusi regional meningkatkan efisiensi proses dan kemampuan untuk mewadahi kepentingan negara. Dengan kata lain, organisasi regional yang memiliki derajat otoritas independen mampu menjalankan regionalisme dengan kekuatan otonominya demi mengakomodasi seluruh kepentingan negara anggota. Akan tetapi, legitimasi regionalisme yang hakikatnya diterima melalui kepatuhan dan pengakuan negara anggota terhadap

eksistensinya menyebabkan kemungkinan legitimasi untuk tereduksi. Penyebab berkurangnya legitimasi ini terbagi ke dalam empat faktor, (1) kurangnya keterwakilan negara anggota dalam agenda yang disusun, (2) adanya persepsi bahwa beberapa negara anggota memiliki kekuatan relatif yang lebih mendominasi, (3) banyaknya kritik terhadap kinerja otoritatif badan tertentu, dan (4) ketika institusi berada pada masa akhirnya yang ditandai dengan berkurangnya anggota dan rendahnya kolektivitas dalam pengambilan keputusan (Hennida, 2020).

1.4.5 Kegagalan *Regional Power* untuk Mempertahankan Regionalisme

Ketiga, kemampuan suatu regionalisme untuk bertahan lama dan berlangsung stabil dipengaruhi oleh peranan *regional power*. Chase, et al. (1996: 35 dalam Flandes, 2007: 10) mengatakan bahwa mereka berperan sebagai *pivotal states* yang stabilitas dan kemajuan ekonominya memperkuat tatanan ekonomi dan politik suatu kawasan. Akan tetapi, suatu regionalisme dapat mengalami krisis apabila *regional power* tidak mampu menjalankan peran tersebut atau memutuskan untuk tidak memenuhi prasyarat yang harus dimiliki suatu *regional power*. Setidaknya terdapat empat syarat bagi suatu negara untuk mampu menjadi *regional power* menurut Schoeman (2003: 353 dalam Flandes, 2007: 10). Pertama, negara memiliki dinamika internal sistem politik dan ekonomi yang memungkinkan peranan stabilitator kawasan. Kedua, negara memiliki keinginan untuk menjadi pemimpin kawasan, stabilitator, dan penjaga perdamaian kawasan. Ketiga, negara memiliki kapasitas untuk mengambil peran pemimpin. Terakhir, negara diterima kepemimpinannya oleh negara anggota kawasan.

1.5 Hipotesis

Regionalisme yang semula dibentuk sebagai integrasi kolektif bagi negara di Kepulauan Pasifik harus berujung pada disintegrasi, yakni keluarnya negara anggota dari regionalisme. Penulis memiliki hipotesis bahwa keluarnya sub-kawasan Mikronesia dari PIF disebabkan oleh ketidakpatuhan negara anggota,

kurangnya legitimasi dari PIF, dan kurang mempunya *regional power* untuk mempertahankan integrasi.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Definisi Konseptual dan Operasional

1.6.1.1 Disintegrasi

Schmitter dan Lefkofridi (2016 dalam Kowalski, 2018: 8) menyebutkan bahwa disintegrasi adalah ketika keuntungan yang didapat dalam integrasi tidak didistribusikan secara merata. Selain itu, hal serupa dapat terjadi apabila terdapat divergensi preferensi antar anggota suatu integrasi. Ketika hal ini terjadi, maka terdapat pembuktian bahwa integrasi tidak mampu menampung konflik yang terjadi di dalamnya sehingga opini publik turut memengaruhi keberlangsungan suatu integrasi. Ketika seluruh aspek ini memengaruhi integrasi, maka terjadilah disintegrasi. Dalam penelitian ini, penulis memfokuskan konsep disintegrasi sebagai proses keluarnya negara anggota dari suatu regionalisme. Operasionalisasinya kemudian digunakan untuk memahami bahwa keluarnya sub-kawasan Mikronesia dari PIF benar merupakan suatu fenomena disintegrasi yang faktor-faktornya akan dibahas dalam konsep berikutnya.

1.6.1.2 Ketidakpatuhan

Kepatuhan didefinisikan sebagai perilaku suatu aktor yang sesuai dengan perilaku yang diharapkan (Young, 1979 dalam Simmons, 1998: 77). Perilaku yang diharapkan ini berasal dari aturan-aturan yang telah ditetapkan atau norma yang berlaku. Sementara ketidakpatuhan adalah kondisi sebaliknya, yakni ketika perilaku yang diharapkan tidak sesuai dengan aturan dan norma. Konteks kepatuhan terdiri atas dua jenis, *first-order* dan *second-order*. Kepatuhan yang pertama merujuk pada kesesuaian perilaku terhadap aturan substantif yang tertera dalam dokumen-dokumen pendirian, sementara kepatuhan yang kedua merujuk pada kesesuaian terhadap aturan otoritatif yang dikeluarkan oleh badan-badan pendukung yang melaksanakan aturan substantif tersebut (Simmons, 1998: 78).

Dalam penelitian ini, ketidakpatuhan yang dimaksud adalah ketidaksesuaian perilaku anggota regionalisme PIF terhadap aturan umum yang telah ditetapkan di awal pendiriannya. Operasionalisasi ketidakpatuhan yang digunakan adalah dalam konteks kepatuhan yang *first-order*. Hal ini berdasarkan latar belakang yang menjelaskan bahwa pemicu keluarnya sub-kawasan Mikronesia adalah terjadinya penyimpangan terhadap aturan rotasi kepemimpinan PIF.

1.6.1.3 Legitimasi Regionalisme

Legitimasi didefinisikan dari sudut pandang sosiologis, yaitu persepsi aktor terhadap ketepatan perilaku otoritas institusi (Tallberg dan Zürn, 2019: 583). Konsep ini merupakan hal fundamental dalam menjamin kesinambungan hubungan antara otoritas yang memerintah dengan yang diperintah. Namun, sifatnya dinamis karena persepsi dari berbagai pihak yang diperintah dapat berubah-ubah sesuai dengan ketepatan perilaku dari otoritas. Legitimasi akan menentukan empat hal. Pertama, apakah sebuah otoritas masih relevan sebagai arena koordinasi kebijakan dan *problem-solving*? Kedua, apakah otoritas masih dianggap mumpuni untuk menciptakan norma dan aturan baru? Ketiga, apakah otoritas masih mampu mengamankan kepatuhan dari yang diperintahnya? Terakhir, apakah otoritas masih mampu mendukung *global governance* demokrasi? (Tallberg dan Zürn, 2019: 582). Dalam penelitian ini, legitimasi yang dimaksud adalah legitimasi dari sudut pandang sosiologis di atas. Operasionalisasi legitimasi akan berupaya untuk menjawab apakah PIF masih relevan sebagai arena koordinasi kebijakan dan *problem-solving* dan apakah PIF masih mampu mengamankan kepatuhan dari negara-negara anggotanya melihat peristiwa keluarnya sub-kawasan Mikronesia.

1.6.1.4 Regional Power

Regional power dapat dipahami sebagai sebuah kekuatan yang memiliki posisi dominan dalam hierarki negara tingkat regional, atau sebagai sebuah entitas dalam sistem *balance of power* regional (Østerud, 1992: 7). Kekuatan tersebut berperan sebagai manajer yang memastikan keseimbangan kekuatan seluruh pihak,

memastikan jalannya kode etik, menstabilkan berbagai pengaruh, dan menertibkan pihak-pihak yang menyimpang. Secara teori, Østerud (1992: 12) mengemukakan empat pola umum suatu negara yang pantas untuk dicap sebagai sebuah *regional power*. Pertama, negara tersebut merupakan bagian dari suatu batasan regional tertentu. Kedua, negara tersebut mampu menghadapi koalisi negara-negara yang berada dalam kawasan. Ketiga, negara tersebut memiliki pengaruh yang besar dalam urusan regional. Keempat, negara tersebut memiliki kemungkinan untuk di saat bersamaan berperan sebagai kekuatan global. Penelitian ini merujuk pada empat poin di atas untuk mendefinisikan *regional power*. Operasionalisasi konsep *regional power* akan berupaya untuk melihat kurang mampunya Australia dan Selandia Baru untuk memerankan posisi *regional power* di Pasifik hingga menyebabkan disintegrasi kawasan.

1.6.2 Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian eksplanatif yang berupaya untuk mengungkap serangkaian peristiwa penyebab disintegrasi kawasan, yaitu keluarnya Mikronesia dari PIF. Penggunaan pertanyaan ‘mengapa’ dalam penelitian memberikan hasil berupa penjelasan sebab-akibat yang secara empiris paling memungkinkan untuk menjelaskan fenomena (de Vaus, 2001: 2). Teori dan hubungan antar konsep akan menjadi alat bantu penulis untuk membuktikan hipotesis yang telah penulis tuliskan dalam bab ini.

1.6.3 Ruang Lingkup dan Jangkauan Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini adalah peristiwa keluarnya sub-kawasan Mikronesia dari PIF beserta dengan penyebab-penyebab yang mendorong peristiwa tersebut untuk terjadi. Sementara jangkauan penelitian dimulai sejak dibentuknya PIF pada tahun 1971 dalam wujud SPC hingga tahun 2021 ketika sub-kawasan Mikronesia akhirnya memutuskan untuk keluar dari PIF secara resmi.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Data

Penulis mengumpulkan data melalui data primer dan sekunder. Data primer akan diambil melalui situs-situs resmi atau pidato dari sekretariat PIF, negara-negara anggota sub-kawasan Mikronesia, dan negara-negara sub-kawasan Polinesia dan Mikronesia yang diakses secara daring melalui internet. Sementara data sekunder akan diambil melalui jurnal, skripsi, artikel, laporan pemerintahan, dan tulisan akademis pendukung terkait lainnya melalui akses internet.

1.6.5 Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif yang berfokus untuk mengklasifikasi dan menginterpretasi material linguistik agar tercipta pemaknaan terhadap material tersebut dan apa yang direpresentasikan olehnya. Tujuan dari teknik ini adalah untuk mendapatkan generalisasi pernyataan berdasarkan data-data yang telah terlebih dahulu diakumulasi (Flick, 2014: 5). Oleh sebab itu, penulis terlebih dahulu mengumpulkan data kredibel, menganalisisnya, dan akhirnya menemukan hubungan-hubungan yang terbentuk agar hipotesis yang telah dirumuskan dapat terbukti.

1.6.6 Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri atas lima bab yang akan saling melanjutkan antara yang satu dengan berikutnya. Bab I atau Pendahuluan merupakan bagian di mana penulis menjabarkan latar belakang masalah penelitian, rumusan masalah, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, hipotesis, dan metode penelitian. Bab II secara khusus membahas mengenai ketidakpatuhan negara anggota terhadap norma dalam PIF yang menyebabkan disintegrasi. Bab III membahas mengenai kurangnya legitimasi PIF yang mendukung disintegrasi kawasan tersebut. Bab IV membahas mengenai kurang mampunya Australia dan Selandia Baru sebagai *regional power* untuk mempertahankan regionalisme. Akhirnya, Bab V menjadi bab penutup penelitian yang berisi kesimpulan dari penelitian.