

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Melanesian Spearhead Group (MSG) merupakan organisasi sub regional di wilayah Pasifik Selatan yang didirikan oleh negara-negara dengan latar belakang ras Melanesia. MSG dibentuk sejak tahun 1988 dengan penandatanganan *Agreed Principles* di Port Villa, Vanuatu¹ dan baru menerima pengakuan sebagai organisasi internasional pada tahun 2007.² Organisasi ini berfungsi sebagai wadah kepentingan dan mendorong kesejahteraan negara-negara Pasifik Melanesian dengan tujuan untuk mengembangkan identitas dan solidaritas ras, mendorong kerjasama ekonomi dan perdagangan antar negara, serta meningkatkan tatanan pemerintahan, pembangunan berkelanjutan dan keamanan.³ Ras Melanesia merupakan kelompok ras yang memiliki karakteristik berkulit gelap, rambut keriting, memiliki kerangka tulang yang besar, dan postur tubuh atletis. Istilah Melanesia berasal dari kata *melanos* yang berarti hitam dan *nesos* yang berarti kepulauan. Berdasarkan teori Charles de Brosses, istilah ini

¹ Melanesian Spearhead Group Secretariat Info, <https://www.msgsec.info/about-msg/> (Diakses pada 6 Mei 2019)

² Tess Newton Cain, "The Renaissance of Melanesian Spearhead Group", *The New Pacific Diplomacy ANU*, Desember 2015, hal 152-153.

³ Gordon Nanau, "The Melanesian Spearhead Group and Pacific Regional Cooperation", *Pacific Studies*, vol.39, no. 3, hal 284-285, Desember 2016.

digunakan untuk mengidentifikasi orang-orang kulit hitam yang mendiami gugusan kepulauan Pasifik yang berbeda dengan ras Australian dan Neptunian.⁴

MSG beranggotakan empat negara berdaulat yaitu Papua Nugini, Kepulauan Solomon, dan Vanuatu sebagai negara pendiri serta Fiji dan aliansi partai Front Pembebasan Nasional Kanak dan Sosialis (FLNKS) dari Kaledonia Baru (Nouvelle-Calédonie).⁵ Secara umum, keanggotaan MSG terbagi menjadi dua macam. Keanggotaan pertama berstatus sebagai anggota penuh yaitu keempat negara dan satu aliansi partai yang menjadi anggota pertama sekaligus pendiri organisasi regional MSG. Sementara itu, terdapat juga posisi *associate member* atau anggota rekan yang merupakan status anggota dengan hak dan kewajiban terbatas. Pada saat ini terdapat satu anggota rekan MSG yaitu Indonesia yang bergabung menjadi anggota rekan sejak bulan Juni tahun 2015.⁶ MSG didirikan atas dasar prinsip-prinsip sebagai berikut yaitu:

Tabel 1.1 Prinsip-prinsip Melanesian Spearhead Group

1.	Mempromosikan tradisi, serta nilai-nilai dan kebudayaan Melanesia dan kebudayaan asli lainnya yang berada di dalam komunitas ketiga negara pendiri
2.	Mempererat kedekatan tradisional dan pertukaran kebudayaan antar batas internasional

⁴ Meet Melanesia: Not a Country, but a Culture Area <https://onwestpapua.com/meet-melanesia-not-country-culture-area/> (Diakses pada 6 Mei 2019)

⁵ Gordon Nanau, hal 284.

⁶ "Indonesia Acquires Associate Member Status In Melanesian Spearhead Group", <https://www.kemlu.go.id/en/berita/Pages/Indonesia-Acquires-Associate-Member-Status-In-Melanesian-Spearhead-Group-MSG.aspx> (Diakses pada 18 Maret 2019)

3.	Mempererat persahabatan dan kerjasama dengan anggota-anggota Persatuan Bangsa Bangsa dan <i>South Pacific Forum</i> baik secara kolektif maupun secara individual
4.	Memberikan kerangka aturan yang memfasilitasi konsultasi reguler, tingkat tinggi, dan konsultasi dalam jangkauan yang lebih luas, aturan mengenai pertukaran, dan aturan kerjasama diantara negara-negara merdeka di Melanesia
5.	Kemerdekaan nasional, kesetaraan kedaulatan, integritas teritorial, dan hak non-interverensi terhadap permasalahan internal sebagai negara merdeka
6.	Kerjasama ekonomi dan teknis antar negara-negara, serta pertukaran antara individu dan kelompok dengan kepentingan bersama
7.	Solidaritas dan kerjasama sehubungan dengan kepentingan nasional yang seiring dengan kepentingan bersama—bekerja dimanapun yang memungkinkan, melalui dan dengan objektif untuk memperkuat institusi regional dan kerjasama internasional
8.	Kemerdekaan sebagai hak yang tak terbantahkan sebagai negara-negara dan orang-orang colonial
9.	Pengendalian dan pembatasan sebagai upaya untuk mengurasi ketegangan internasional, membatasi persaingan antara negara-negara <i>great power</i> , melindungi hak asasi manusia, dan memastikan penyelesaian konflik secara damai.

Sumber: Agreed Principles of Co-operation among Independent States in Melanesia⁷

Penerimaan anggota MSG tidak terbatas kepada negara dengan mayoritas penduduknya ras Melanesia yang berada di wilayah Pasifik saja, namun juga termasuk kepada negara yang memiliki ras Melanesia yang berada diluar regional Pasifik Selatan seperti Indonesia dan lembaga non negara seperti Aliansi Partai Front Pembebasan Nasional Kanak dan Sosialis (FLNKS).

Berbeda dengan Aliansi Partai Front Pembebasan Nasional Kanak dan Sosialis (FLNKS) dari Kaledonia Baru yang diterima sebagai aktor non negara, terdapat satu aktor non negara yang ditolak keanggotaannya dalam MSG yakni United Liberation Movement for West Papua (ULMWP). ULMWP merupakan kelompok separatis dengan gerakan pro-kemerdekaan Papua Barat yang menginginkan Papua Barat lepas dari bagian kedaulatan Indonesia. Upaya ULMWP untuk bergabung menjadi anggota MSG telah dimulai sejak tahun 2013.⁸ Namun pada KTT MSG yang ke 21 pada tanggal 14 Juli 2016 di Honiara, Kepulauan Solomon, permohonan ULMWP untuk menjadi anggota penuh ditolak dan hanya diberikan status sebagai pengamat (*observer*).⁹

⁷ Agreed Principles of Co-operation among Independent States in Melanesia, Port Villa, 14 Maret 1988, <https://www.msgsec.info/wp-content/uploads/documentsofcooperation/1988-14-Mar-Agreed-Principles-of-Co-operation-among-Independent-States-in-Melanesia.pdf> (Diakses pada 6 Mei 2019)

⁸ Grant Wyent, "At Melanesian Spearhead Group, the Question of West Papuan Membership Lingers", <https://thediplomat.com/2018/02/at-melanesian-spearhead-group-the-question-of-west-papuan-membership-lingers/> (Diakses pada tanggal 6 Mei)

⁹ "Melanesian Spearhead Group Rejects ULMWP's Bid for Full Membership", <https://setkab.go.id/en/melanesian-spearhead-group-rejects-ulmwps-bid-for-full-membership/> (Diakses pada 6 Mei 2019)

Hal ini bertolak belakang dengan keputusan MSG yang menerima Aliansi Partai Front Pembebasan Kanak dan Sosialis (FLNKS) sebagai merupakan kelompok partai yang mendukung referendum baru untuk memisahkan diri dari Prancis, yang mana hal ini memberikan kesempatan bagi penduduk Kaledonia Baru untuk menentukan nasib kepemimpinan wilayahnya sendiri baik itu untuk tetap menjadi teritori jauh Prancis maupun untuk merdeka dari kepemimpinan Prancis, hampir serupa dengan kasus dengan Papua Barat.

Keputusan menerima FLNKS didasari oleh prinsip anti kolonialisme yang dipegang erat oleh MSG dalam upaya memberikan wadah bagi ras Melanesia dan ras lokal lainnya di Kaledonia Baru yang diwakili oleh aliansi partai FLNKS untuk menentukan kemerdekaannya. Walaupun begitu, penolakan MSG terhadap Papua Barat jika dibandingkan dengan penerimaan FLNKS secara umum tidak sejalan dengan prinsip anti kolonialisme yang dipegang oleh MSG. Hal tersebut dibuktikan oleh tuduhan yang diajukan oleh negara-negara Melanesia dalam Sidang Umum PBB yang ke-71 di New York pada 24 September 2016. Sebanyak enam negara yang berada di kawasan Pasifik yang dua diantaranya adalah Kepulauan Solomon dan Vanuatu yang merupakan negara anggota MSG menyuarkan tuduhan bahwa Indonesia telah melakukan Pelanggaran HAM secara sistematis di wilayah Papua Barat.¹⁰ Bahkan salah satu negara anggota MSG yaitu Vanuatu melakukan penyelundupan perwakilan ULMWP dari luar negeri untuk menemui Komisioner Tinggi Hak Asasi Manusia

¹⁰ Azizah Fitriyanti, Priyambodo RH. <https://www.antaranews.com/berita/591749/gerak-diplomat-muda-pemerintahan-jokowi-jk-bela-papua> (Diakses pada 18 Maret 2019)

Perserikatan Bangsa-Bangsa (KTHAM PBB) di Jenewa, Swiss. Terdapat juga gerakan demonstrasi keluhan masyarakat Papua Barat terhadap eksploitasi pemerintah Indonesia di wilayah Papua Barat yaitu perjanjian investasi asing antara Indonesia dengan Freeport yang menurut masyarakatnya mengeruk kekayaan alam Papua tetapi hanya memberikan sedikit manfaat bagi masyarakat asli Papua Barat. Aksi Demonstrasi tersebut juga mendapat sorotan dan dukungan baik dari kelompok pro-kemerdekaan Papua Barat dan dari negara-negara Melanesia yang berusaha menarik perhatian Internasional terhadap isu tersebut.¹¹

Tindakan-tindakan tersebut memperkuat bentuk dukungan negara-negara Melanesia atas prinsip anti kolonial yang mendukung ras Melanesia untuk berdiri sendiri. Namun pada kenyataannya, permohonan kelompok separatis ULMWP untuk menjadi anggota tetap dalam organisasi MSG mendapati penolakan. Hal tersebut yang mendasari penulis untuk mengkaji lebih lanjut mengenai alasan MSG menolak permohonan keanggotaan ULMWP.

1.2 Rumusan Masalah

Melanesian Spearhead Group merupakan organisasi regional yang dibentuk atas dasar solidaritas kesamaan ras dan tekad anti kolonialisme. Hal tersebut dibuktikan melalui diakuinya keanggotaan partai Front Pembebasan Nasional Kanak dan Sosialis (FLNKS) dari Kaledonia Baru dalam MSG yang bukan merupakan negara berdaulat melainkan sebuah afiliasi partai yang mendukung kemerdekaan Kaledonia Baru dari

¹¹ “Mass Arrests reported in Indonesia’s restive Papua”, <https://www.aljazeera.com/news/2016/05/mass-arrests-reported-indonesia-restive-papua-160503085332325.html> (Diakses pada 25 Maret 2019)

Prancis. Walaupun begitu, MSG menolak permohonan keanggotaan ULMWP yang merupakan gerakan separatis yang berusaha memerdekakan diri dari Indonesia. Klaim ini juga didukung dari berbagai pernyataan negara anggota MSG yang menilai Indonesia melakukan eksploitasi dan pelanggaran HAM terhadap Papua Barat. Berdasarkan hal tersebut dalam penelitian ini, penulis akan menganalisis alasan dari MSG dalam menolak keanggotaan ULMWP walaupun MSG menjunjung prinsip solidaritas ras Melanesia dan prinsip anti kolonialisme dan meyakini adanya tindakan yang dapat disebut sebagai praktik kolonialisme di Papua Barat.

1.3 Pertanyaan Penelitian

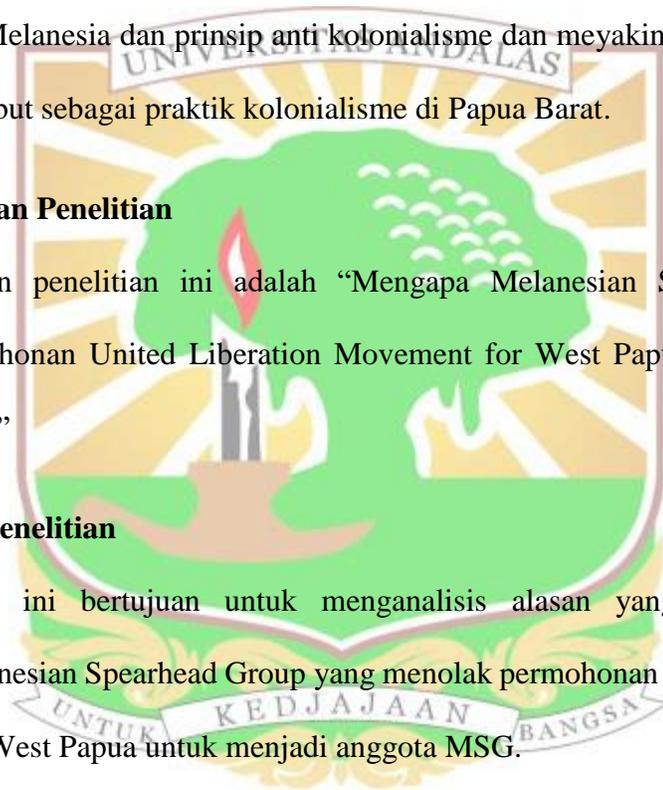
Pertanyaan penelitian ini adalah “Mengapa Melanesian Spearhead Group menolak permohonan United Liberation Movement for West Papua untuk menjadi anggota penuh?”

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis alasan yang mempengaruhi keputusan Melanesian Spearhead Group yang menolak permohonan United Liberation Movement for West Papua untuk menjadi anggota MSG.

1.5 Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini, penulis berharap untuk memberikan penjelasan proses pembuatan kebijakan yang berlangsung dalam organisasi sub-regional MSG, mencari tahu faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan MSG, serta analisis mengenai alasan



yang mempengaruhi keputusan MSG menolak permohonan ULMWP untuk menjadi anggota penuh dengan menggunakan teori rasional institusionalisme.

1.6 Kajian Pustaka

Untuk melengkapi penelitian ini, penulis menggunakan beberapa tulisan ilmiah untuk digunakan sebagai kajian pustaka. Tulisan pertama yaitu artikel *The Renaissance of Melanesian Spearhead Group* yang ditulis oleh Tess Newton Cain dalam jurnal *The New Pacific Diplomacy* pada tahun 2015. Dalam tulisan ini, Newton Cain menjelaskan bagaimana MSG mengalami masa *renaissance* atau masa kebangkitan kembali dimulai pada saat Fiji menjadi ketua MSG pada tahun 2010 walaupun pada saat itu posisi Fiji di regional mengalami permasalahan yaitu ditanggukannya keanggotaan Fiji dalam Pacific Island Forum (PIF).¹² Dimana pada masa kepemimpinan Fiji, Perdana Menteri Fiji menggunakan posisi barunya untuk mengembangkan strategi diplomasi baru dan menegaskan hubungan politik sebagai reaksi dari penangguhan negaranya dalam PIF. Momentum pengajuan keanggotaan oleh Papua Barat yang mendapat berbagai dukungan dari negara-negara anggota MSG juga menjadi wadah bagi MSG sebagai organisasi regional untuk berperan dan menjadikan diplomasinya lebih inovatif.

Kepentingan diplomatis MSG diperkirakan akan meningkat seiring dengan munculnya tantangan-tantangan internal dan eksternal.¹³ Grup ini telah menunjukkan bahwa mereka dapat bertahan terhadap tantangan-tantangan yang muncul sebelumnya

¹² Tess Newton Cain, “*The Renaissance of Melanesian Spearhead Group*”, *The New Pacific Diplomacy ANU*, Desember 2015

¹³ Tess Newton Cain

dan pengalaman tersebut menjadi landasan kuat bagi MSG untuk dapat bertahan dan berkembang untuk menghadapi tantangan-tantangan yang akan datang.

Tulisan selanjutnya yaitu *The Influencing Factors of Melanesian Spearhead Group's stand on West Papua* yang ditulis oleh Solomon Dreli. Dalam tulisannya, menjelaskan bahwa dalam diplomasi Pasifik, saat fokus utama dalam hubungan antar negara adalah dengan meletakkan kepentingan nasional diatas kepentingan regional, akan sulit untuk mencapai sebuah konsensus.¹⁴ Kepentingan bersama MSG yang didasari oleh prinsip anti kolonial, yaitu kebebasan rakyat Papua Barat dalam menentukan nasib dan pilihan. Tetapi selama aspek ekonomi menjadi fokus utama, kurangnya kerjasama dan solidaritas akan tetap menjadi permasalahan ketika masing-masing negara memutuskan untuk mengedepankan kepentingan nasional diatas kepentingan regional. Salah satu alasan bagi Kepulauan Solomon, Fiji dan Papua Nugini untuk menjalin hubungan dekat dengan Indonesia adalah untuk dapat fokus dan berdiskusi dengan Jakarta mengenai Isu Papua Barat. Namun perlu diingat kerentanan yang dihadapi oleh tiap-tiap negara tersebut, Indonesia menunjukkan diri sebagai jawaban atas kepentingan bersama mereka dengan menyediakan bantuan finansial untuk meredam dukungan negara Melanesia terhadap upaya separatis Papua Barat. MSG memiliki peran penting terhadap isu Papua Barat. Jika MSG masih ingin membahas isu Papua Barat, MSG harus dapat menemukan strategi untuk dapat

¹⁴ Solomon Dreli, "The Influencing Factors of Melanesian Spearhead Group's stand on West Papua Political Freedom", Universite de Liege, 2014.

berdiskusi dengan Jakarta tanpa meninggalkan resiko ketidakstabilan dalam MSG sendiri.

Pustaka ketiga adalah artikel berjudul *Regionalism and Colonialism in Contemporary Oceania* oleh Stephanie Lawson. Artikel ini menjelaskan awal mula regionalisme di Oceania muncul dalam konteks yang dibentuk oleh gerakan dekolonisasi pasca Perang Dingin.¹⁵ Artikel ini memandang dua kasus yang menjadi kepentingan khusus dalam politik regional Oceania saat ini yang menunjukkan sejumlah pertentangan dalam penggunaan pendekatan-pendekatan konvensional terhadap analisis kolonialisme. Kasus pertama menyangkut dua teritorial terbesar Prancis di kawasan, yaitu Kaledonia Baru dan French Polynesia yang baru saja mendapatkan keanggotaan penuh dalam Pacific Islands Forum walaupun tidak memenuhi beberapa kriteria untuk menjadi anggota karena Kaledonia Baru dan French Polynesia bukan merupakan wilayah merdeka. Kasus kedua yaitu isu separatisme Papua Barat yang ingin melepaskan diri dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan alasan kasus pelanggaran HAM, militer yang opresif, dan eksploitasi sumberdaya alam tanpa diimbangi dengan pemerataan kesejahteraan. Kedua kasus tersebut dapat dilihat dari perspektif komparatif untuk mengetahui apa yang dimaksud dengan kolonialisme dan bagaimana istilah tersebut diartikan dalam era kontemporer.

Pustaka keempat yaitu *Sharpening The Spearhead: Subregionalism in Melanesia* oleh Norman MacQueen. MSG sebagai Organisasi Sub-regional yang dibentuk atas

¹⁵ Stephanie Lawson, "Regionalism and Colonialism in Contemporary Oceania", *The Round Table*, hal 143-153, 2017.

dasar kesamaan ras di wilayah Pasifik selatan memiliki batasan kapasitas untuk mengembangkan anggota.¹⁶ Salah satu yang berpotensi menjadi anggota yaitu gerakan separatis ULMWP.¹⁷ Walaupun negara-negara MSG kerap menunjukkan dukungan terhadap Papua Barat atas dasar prinsip solidaritas ras Melanesia, namun MSG membutuhkan pendekatan-pendekatan baru untuk dapat membawa bahasan tersebut dalam diskusi dengan Indonesia.

Pustaka terakhir yaitu *The Melanesian Spearhead Group and Pacific Regional Cooperation* oleh Gordon Nanau. MSG adalah organisasi sub-regional yang salah satu prinsip dasarnya ialah untuk mempromosikan aspirasi kaum Melanesia dari kolonialisme menuju otonomi politik dan dekolonialisasi. Pada saat yang sama, negara juga harus dapat mengedepankan kepentingan nasional tanpa mengesampingkan kepentingan bersama.¹⁸ Sejak dibentuknya organisasi ini, MSG telah menghadapi berbagai macam rintangan mulai dari konflik antar negara anggotanya tentang pelanggaran wilayah udara hingga hubungan dengan organisasi Pasific Islands Forum yang sempat melemah dikarenakan penangguhan keanggotaan Fiji. Pada tahun 2015, MSG menghadapi permasalahan baru dimana pandangan negara-negara anggotanya terbagi antara mendukung bergabungnya ULMWP untuk menjadi anggota atau mendukung Indonesia untuk bergabung sebagai *associate member*.

¹⁶ Norman MacQueen, "Sharpening The Spearhead: Subregionalism in Melanesia", University of Papua New Guinea, *Pacific Studies*, Vol.12, No. 2, Maret 1989.

¹⁷ Stephanie Lawson, hal 143-153, 2017.

¹⁸ Gordon Nanau, "The Melanesian Spearhead Group and Pacific Regional Cooperation", *Pacific Studies*, vol.39, no. 3, Desember 2016.

Pada pertemuan MSG pada tahun 2011, ketua MSG pada saat itu Bainimarama yang berasal dari Fiji membuka kesempatan bagi pihak luar untuk menjadi tamu dan mengamati pertemuan MSG. Negara-negara yang pada saat itu menjadi *observer* yaitu Belgia, Luxemburg, Indonesia dan Timor Leste. Untuk menjadi *observer* ataupun *associate member*, suatu entitas harus memenuhi salah satu dari empat syarat yaitu: berlokasi di kawasan Pasifik, memiliki kepentingan ekonomi/ politik/ keamanan dengan MSG, berkomitmen untuk bekerjasama dengan MSG, mampu mematuhi aturan dan keputusan MSG.¹⁹

Melihat kriteria diatas, banyak pihak yang mempertanyakan keputusan MSG yang lebih menerima Belgia, Luxemburg, Indonesia dan Timor Leste dibandingkan dengan permohonan yang diajukan oleh ULMWP mengingat prinsip solidaritas dan anti kolonialisme yang dipegang erat oleh MSG.

Dari kelima pustaka tersebut, masing-masing membahas MSG dilihat dari faktor internal saja yaitu sikap yang ditunjukkan oleh masing-masing anggota terhadap isu Papua Barat yang dibawa menjadi agenda dan kepentingan bersama dalam MSG. pada pustaka pertama dan keempat juga disebutkan peran kepentingan nasional masing-masing anggota yang dapat bergerak tidak sejalan dengan kepentingan bersama yang ada dalam organisasi. Saat negara menempatkan kepentingan nasional diatas

¹⁹ Gordon nanau, "The Melanesian Spearhead Group and Pacific Regional Cooperation", Pacific Studies, vol.39, no. 3, Desember 2016.

kepentingan bersama, kesepakatan atau konsensus dalam organisasi akan sulit untuk dicapai.

Berdasarkan pemaparan lima artikel dan jurnal akademis diatas, penulis melihat bahwa belum ada tulisan yang membahas secara spesifik mengenai sikap penolakan MSG terhadap permohonan keanggotaan yang diajukan oleh kelompok separatis ULMWP dan belum ada yang menganalisis isu dengan menggunakan teori rasional institusionalisme yang tidak hanya melihat dari faktor internal namun juga dari faktor eksternal yang dapat mempengaruhi tindakan institusi dan organisasi.

1.7 Kerangka Konseptual

1.7.1 Teori Rasional Institusionalisme

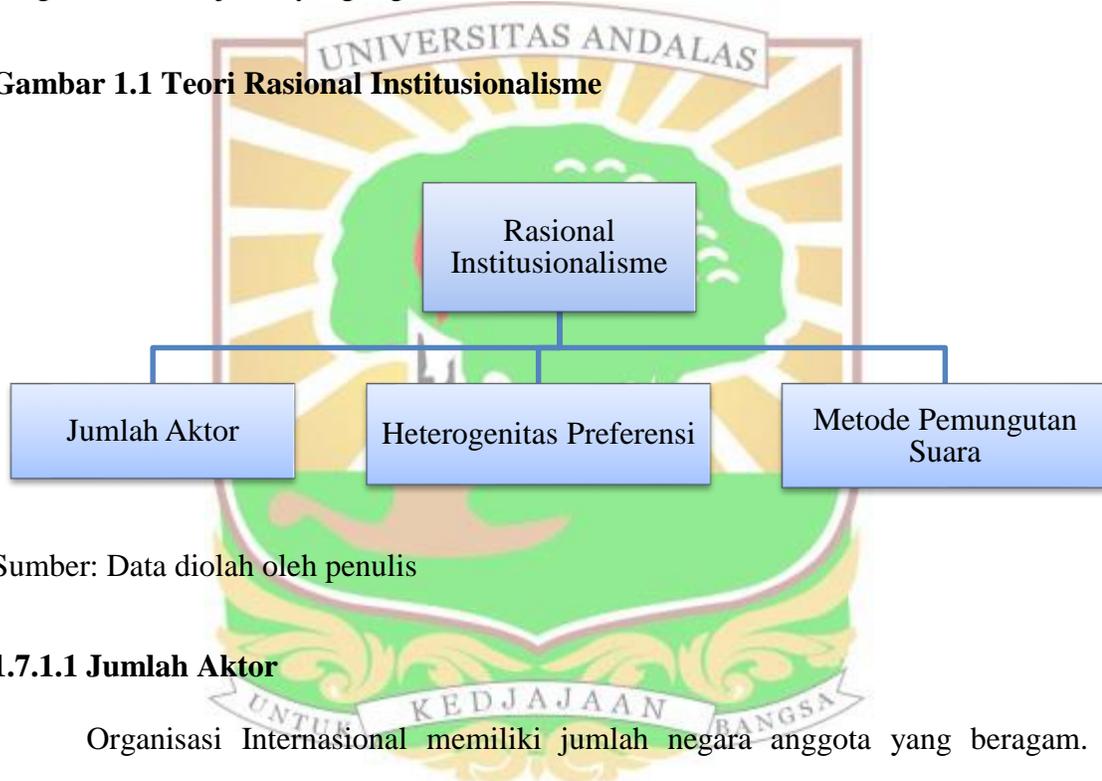
Dalam menganalisis alasan MSG menolak permohonan ULMWP untuk bergabung sebagai anggota, penelitian ini akan menggunakan teori Rasional Institusionalisme dalam Pembuatan Kebijakan Organisasi Internasional. Berangkat dari prinsip umum keputusan rasional yang digunakan untuk mengembangkan teori kapasitas pembuatan kebijakan dalam organisasi internasional, teori rasional institusionalisme berasumsi bahwa sebuah kebijakan merupakan hasil dari interaksi strategis antara aktor-aktor dengan tujuan tertentu yang ingin mereka capai dalam lingkup/batasan institusional.²⁰ Pendekatan mengenai pembuatan kebijakan ini

²⁰ Magnus Lundgren and others, "Bargaining Success in the Reform of the Eurozone", Vol. 20, 2018.

menghasilkan analisis mengenai cara kerja dari berbagai sistem politik nasional dan institusi internasional yang berbeda.

Teori ini mengerucutkan karakteristik pembuatan-kebijakan dalam lingkup organisasi internasional (OI) menjadi tiga ciri-ciri utama yaitu: jumlah aktor, heterogenitas preferensi aktor-aktor tersebut, dan aturan-aturan dalam proses pengambilan kebijakan yang digunakan.

Gambar 1.1 Teori Rasional Institusionalisme

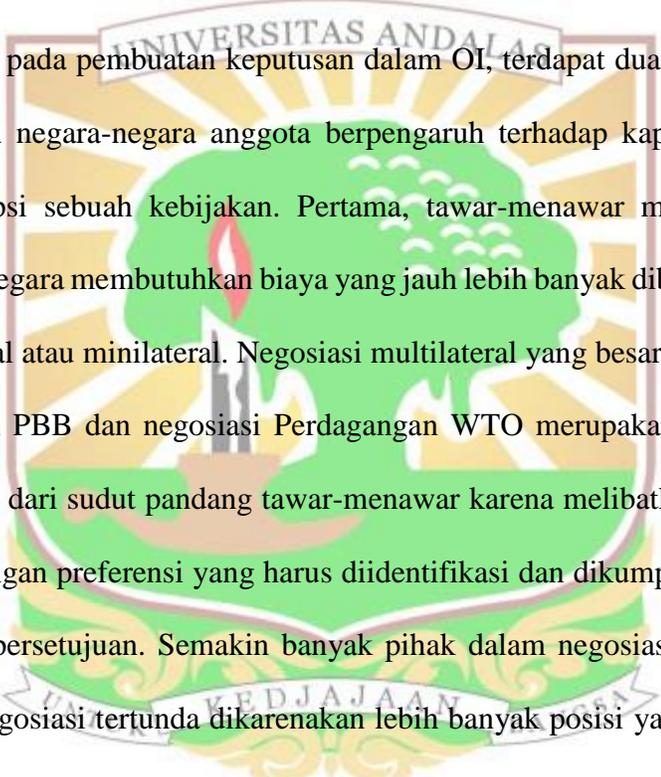


Sumber: Data diolah oleh penulis

1.7.1.1 Jumlah Aktor

Organisasi Internasional memiliki jumlah negara anggota yang beragam. Jumlah aktor dalam kerjasama internasional merupakan prinsip dasar bagi pemikir rasionalis hubungan internasional. Berdasarkan teori tindakan kolektif dan *game theory*, akademisi hubungan internasional menyatakan teori bahwa kerjasama internasional menjadi semakin sulit untuk didirikan dan dipertahankan jika memiliki jumlah aktor yang semakin banyak. Jumlah aktor yang banyak menghambat kerjasama karena mereka meningkatkan biaya transaksi yang dibutuhkan untuk mencapai suatu

kesepakatan, memunculkan *free-riders* yang membuat monitoring menjadi lebih sulit, dan menjadi masalah tindakan kolektif dalam menghukum pembelot. Masalah-masalah tersebut mendorong negara-negara untuk merancang OI agar dapat memfasilitasi kerjasama dalam jumlah yang banyak, seperti menggunakan aturan *voting* bebas dan mendelegasikan lebih banyak pada badan supranasional.



Berfokus pada pembuatan keputusan dalam OI, terdapat dua alasan mendasar mengapa jumlah negara-negara anggota berpengaruh terhadap kapasitas organisasi untuk mengadopsi sebuah kebijakan. Pertama, tawar-menawar multilateral antara sejumlah besar negara membutuhkan biaya yang jauh lebih banyak dibandingkan tawar-menawar bilateral atau minilateral. Negosiasi multilateral yang besar seperti negosiasi Perubahan Iklim PBB dan negosiasi Perdagangan WTO merupakan negosiasi yang sangat kompleks dari sudut pandang tawar-menawar karena melibatkan jumlah pihak yang banyak dengan preferensi yang harus diidentifikasi dan dikumpulkan agar dapat mencapai hasil persetujuan. Semakin banyak pihak dalam negosiasi, semakin besar kemungkinan negosiasi tertunda dikarenakan lebih banyak posisi yang harus ditukar. Jumlah koalisi potensial berkembang secara eksponensial dengan jumlah negara-negara anggota, menyebabkan masalah dalam koordinasi dan agregasi. Singkatnya, “kompleksitas situasi N-aktor menghalangi identifikasi dan realisasi kepentingan bersama”.²¹

²¹ Kal Raustiala, *The Role of NGOs in International Treaty-Making* (September 16, 2011). *The Oxford Guide to Treaties*, Oxford University Press (2012); UCLA School of Law Research Paper No. 11-31.

Sejauh ini kita melihat masalah pembuatan kebijakan sebagai urusan negara anggota semata. Akan tetapi, salah satu perkembangan terbesar dalam kerjasama internasional selama beberapa dekade terakhir adalah keikutsertaan aktor-aktor non-negara dalam pembuatan kebijakan yang berlangsung di organisasi internasional. Sementara keikutsertaan aktor non-negara secara luas terletak pada tahapan-tahapan pembuatan kebijakan seperti pengaturan agenda, implementasi, pemantauan, dan penerapan kebijakan. Keikutsertaan aktor non-negara juga semakin umum terlihat pada kegiatan pembuatan kebijakan sebagaimana keikutsertaan kelompok masyarakat sipil, asosiasi bisnis, dan persatuan buruh semakin besar untuk dapat menghadiri, membuat pernyataan, dan bahkan memberikan suara *voting* dalam badan pembuatan kebijakan antar negara.

Keikutsertaan aktor non-negara secara efektif memperluas jumlah aktor serta kapasitas pembuatan kebijakan. Walaupun keberadaan aktor non-negara dalam organisasi dapat menguatkan legitimasi, namun keberadaannya juga dapat membuat proses pembuatan kebijakan menjadi lebih rumit, lama, dan tidak efektif. Walaupun jika aktor non-negara hanya diperbolehkan untuk mengamati negosiasi, hal tersebut dapat memberikan konsekuensi yang negatif.

Saat pemerintah menginginkan kerahasiaan dalam merumuskan kesepakatan-kesepakatan, atau pada tahapan dimana mereka membalas jasa atas posisi yang telah ditetapkan, keberadaan Organisasi Non-Pemerintah (NGO) menjadi tidak diinginkan

atau tidak diperlukan.²² Keterlibatan aktor non-negara seringkali lebih ambisius dan berpotensi menimbulkan konsekuensi lebih jauh. Berkonsultasi dengan aktor non-negara meningkatkan biaya transaksi dalam pembuatan kebijakan, sebagaimana ruang perlu disediakan dalam proses input dan perundingan yang terjadi pada pembuatan kebijakan.²³ Jika aktor non-negara memiliki hak untuk memilih, mereka menjadi aktor yang memiliki hak sendiri, yang preferensinya perlu diidentifikasi dan difaktorkan dalam pembentukan koalisi. Dan dalam kasus langka, aktor non-negara memiliki hak veto, seperti anggota parlemen di Uni Eropa, hal ini setara dengan menambahkan negara anggota lainnya yang memiliki hak veto dengan efek efisiensi pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi.²⁴

Pertimbangan jumlah aktor dalam pembuatan-kebijakan OI mengacu pada hipotesis bahwa semakin banyak jumlah aktor negara dan semakin tinggi tingkat keterlibatan aktor trans-nasional dalam pembuatan kebijakan OI berpengaruh pada semakin rendahnya kapasitas pembuatan kebijakan dalam OI. Rendahnya kapasitas pembuatan kebijakan ditunjukkan oleh perundingan yang lebih lama dan rumit karena harus mempertimbangkan suara dari anggota yang jumlahnya banyak, proses pembuatan-kebijakan yang lama berpengaruh pada biaya yang lebih besar, dan

²² Kal Raustiala, *The Role of NGOs in International Treaty-Making* (September 16, 2011). *The Oxford Guide to Treaties*, Oxford University Press (2012); UCLA School of Law Research Paper No. 11-31.

²³ Rasmussen A. and Toshkov D. "The Effect of Stakeholder Involvement on Legislative Duration: Consultation of External Actors and Legislative Duration", *European Union Politics* (2013).

²⁴ Rasmussen A. and Toshkov D. "The Effect of Stakeholder Involvement on Legislative Duration: Consultation of External Actors and Legislative Duration", *European Union Politics* (2013).

perundingan dalam proses pembuatan kebijakan memiliki resiko lebih besar untuk mengalami kebocoran informasi.

1.7.1.2 Heterogenitas Preferensi

Faktor mendasar kedua adalah distribusi preferensi diantara negara-negara anggota yang terikat dalam pembuatan kebijakan. Akademisi Hubungan Internasional memperdebatkan apakah preferensi negara berasal dari posisi *power* yang relatif, kepentingan ekonomi, ideologi politik, ataupun identitas nasional. Namun yang menjadi poin utama dalam pembahasan ini adalah distribusi preferensi tanpa memandang asal muasalnya, karena distribusi preferensilah yang membentuk cakupan perjanjian diantara pihak-pihak yang bernegosiasi.

Saat negara-negara terikat dalam negosiasi dan pembuatan kebijakan didalam OI, hal yang pada umumnya terjadi adalah konflik dan upaya mencapai kepentingan bersama.²⁵ Mereka memiliki kepentingan bersama untuk menemukan solusi terhadap permasalahan yang muncul pada kebijakan yang dibuat secara kolektif, namun seringkali perbedaan pandangan terhadap tipe solusi apa yang akan diadaptasi dapat menjadi sumber perdebatan. Walaupun secara teori terdapat kemungkinan untuk mendapatkan situasi penuh koordinasi dimana kepentingan-kepentingan aktor berjalan harmonis, akan lebih realistis untuk berasumsi bahwa dalam politik dunia terdapat konflik kepentingan pada tingkat-tingkat tertentu.²⁶

²⁵ Duncan Snidal, "Coordination versus Prisoner's Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes", *American Political Science Association Review*, (1985).

²⁶ Stephen D. Krasner, "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier", *World Politics*, Vol. 43, No. 3 (April 1991)

Tingkat heterogenitas preferensi berpengaruh besar terhadap proses pembuatan kebijakan dalam OI. Pemodel formal telah mendemonstrasikan bagaimana cakupan dalam sebuah perjanjian (win-set) mengerucut bersamaan dengan semakin tingginya heterogenitas distribusi preferensi.²⁷ Para ahli teori negosiasi telah mencapai kesimpulan yang sama dengan menganalisis tingkat tumpang-tindih kepentingan (zona kesepakatan) dalam pengaturan alternatif. Saat preferensi negara memiliki kedekatan antara satu sama lain, fondasi awal untuk dapat membangun suatu kebijakan menjadi lebih luas, dan negara-negara menjadi lebih mungkin untuk menghasilkan sebuah kesepakatan. Sebaliknya, jika preferensi memiliki perbedaan yang besar, upaya untuk mencapai suatu kesepakatan akan semakin sulit dan membutuhkan strategi tertentu seperti pengaitan isu dan biaya tambahan.

Terdapat beragam heterogenitas preferensi antar OI dan juga didalam OI, tergantung pada negara-negara anggota dan isu yang dibawanya. Dengan potensi keanggotaan universal, negara-negara dalam OI seringkali memiliki preferensi yang beragam yang disebabkan oleh kesenjangan besar antara negara-negara dengan perbedaan tingkat perkembangan ekonomi, sistem politik, dan lingkup kebudayaan yang berbeda. Lain halnya dengan OI regional yang pada umumnya dibentuk berdasarkan komunitas geografik yang lebih homogen.²⁸

²⁷ Fritz W. Scharpf, "Economic Integration, Democracy and the Welfare State", *Journal of European Public Policy*, 1997.

²⁸ Liesbet Hooghe and Gary Marks, "Delegation and Pooling in International Organizations", *Review of International Organizations*, 2014.

Perubahan preferensi oleh satu atau beberapa negara anggota dapat berpotensi memberikan konsekuensi besar terhadap kapasitas pembuatan kebijakan dalam OI. Dalam demokrasi, perubahan pada umumnya muncul sebagai hasil dari pemilihan umum yang membawa partai baru berkuasa. Secara singkat, dapat disimpulkan bahwa semakin tinggi heterogenitas preferensi negara-negara anggotanya, maka kapasitas pembuatan kebijakan dalam OI akan semakin rendah.

1.7.1.3 Metode Pemungutan Suara

Aturan-aturan yang mengatur proses pembuatan kebijakan merupakan salah satu faktor yang membentuk kapasitas OI dalam mengadopsi kebijakan. Dalam praktik kerjasama internasional, terdapat tiga bentuk metode pemungutan suara yang mendominasi, yaitu: konsensus dan voting, serta *weighted voting* dengan besar nilai suara masing-masing anggota yang ditentukan oleh kriteria tertentu seperti GDP atau populasi. Pembuatan kebijakan dalam OI terkadang juga menjadi subjek dari ketetapan tertentu, misalnya seperti sistem *multiple-veto* dan prosedur jalur cepat. Sistem pengambilan suara dirancang sesuai dengan pandangan untuk mengatur konsekuensi mengenai kendali negara terhadap OI, penarikan keanggotaan, ketanggapan OI terhadap masalah kebijakan, dan ketaatan negara-anggota terhadap aturan-aturan dalam OI.

Dari 266 OI pada tahun 2004, mayoritas OI yaitu sebanyak 118 OI menggunakan pengambilan suara mayoritas sebagai sistem pengambilan suara. Sistem kedua yang cukup populer yaitu konsensus yang diadopsi oleh 92 OI. Sistem konsensus membutuhkan persetujuan dari semua anggota untuk dapat menerapkan suatu

kebijakan, atau setidaknya tidak menunjukkan penentangan terhadap suatu rancangan tersebut melalui veto yang dimilikinya. Sistem yang terakhir yaitu *weighted voting* menjadi aturan kebijakan yang paling sedikit digunakan dan mengalami penurunan popularitas. Sebanyak 47 OI menggunakan sistem ini termasuk IMF dan Uni Eropa.²⁹

Penggunaan aturan kebijakan dalam sebuah OI memiliki pengaruh besar terhadap kapasitasnya untuk mengadopsi suatu kebijakan. Pemungutan suara mayoritas jauh lebih mudah dilaksanakan, lebih fleksibel dan memperbesar tingkat kemungkinan suatu kebijakan dapat diadopsi (*win-set*). Sedangkan konsensus jauh lebih mengikat dan membutuhkan kerjasama yang lebih mendalam antar anggota-anggota IO untuk mencapai kesepakatan penuh terhadap suatu kebijakan yang akan diambil. Bahkan dalam beberapa kasus, metode *weighted voting* dapat lebih efisien dalam proses pembuatan kebijakan di OI dibandingkan dengan metode konsensus.

1.8 Metodologi Penelitian

1.8.1 Batasan Penelitian

Dalam menulis penelitian ini, batasan penelitian terbagi menjadi batasan isu dan batasan waktu. Batasan isu pada penelitian ini difokuskan kepada sikap pengambilan keputusan dalam lingkup MSG sebagai Organisasi Regional yang menolak permohonan ULMWP untuk menjadi anggota walaupun pada prinsip berdirinya MSG sangat mengutamakan dukungan anti kolonialisme dan bahkan beberapa negara

²⁹ Daniel J. Blake, Autumn Lockwood Payton. "Balancing Design Objectives: Analyzing new data on voting rules in intergovernmental organisations". *The Review of International Organizations* 9/2015, vol. 10(3), hal 377-402.

anggotanya terbilang vokal dalam menyuarakan isu Papua Barat di forum internasional.

Batasan waktu pada penelitian ini difokuskan pada tahun 2013-2016 sejak ULMWP mengajukan permohonan untuk menjadi anggota penuh MSG sampai pada saat MSG mengeluarkan keputusan untuk menolak permohonan keanggotaan ULMWP.

1.8.2 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan analitis yang eksplanatif. Menurut Alan Bryman, penelitian kualitatif dapat didefinisikan sebagai sebuah jenis penelitian yang menekankan pendekatan induktif dalam mencari relasi antara teori dan kajian yang sedang diteliti.³⁰ Karakteristik dari pendekatan kualitatif yaitu pendekatan yang mengkonstruksi realita sosial, berfokus pada proses-proses interaktif dan suatu kejadian, mengedepankan sifat otentik, menggabungkan teori dan data, dan menggunakan analisis yang tematik.³¹

Adapun metode ini dirancang dengan menggunakan pendekatan analisis yang eksplanatif. Penelitian berjenis analisis eksplanatif yaitu penelitian yang berfokus menganalisis keterkaitan atau pengaruh antar variabel dalam mengkaji suatu isu atau fenomena secara lebih mendalam dan terperinci.³²

³⁰ Nassaji, Hossein, *Qualitative and Descriptive research : Data Type versus data Analysis*, Leanguage Teaching Reaserch, University of Victoria, Canada, 2015, H 129- 130.

³¹ Crewsell 1994

³² Rachmat Kriyantono, "Teknik Praktis Riset Komunikasi" (Malang: Kencana Prenada Media Group.2009), 59-60.

1.8.3 Unit analisis dan Tingkat analisis

Unit analisa adalah variabel yang akan dijelaskan perilakunya. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan organisasi Melanesian Spearhead Group sebagai unit analisa dengan tingkat analisis adalah Sistem. MSG menjadi unit analisa dalam penelitian ini karena unit yang akan dijelaskan dalam penelitian ini adalah perilaku organisasi yakni dukungan dan keputusan penolakan MSG terhadap permohonan ULMWP untuk menjadi anggota. Unit eksplanasi di dalam penelitian ini adalah ULMWP yang pengajuan permohonan keanggotaannya ditolak oleh MSG.

1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan *Documentary Research* terhadap data yang berasal dari data sekunder. *Documentary Research* yaitu pengumpulan data melalui literatur, jurnal akademis, dan dokumen-dokumen dan situs-situs resmi pemerintah dan organisasi terkait penelitian. Adapun data sekunder merupakan data yang diperoleh dari penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya.³³

Dokumen pertama yang digunakan yaitu berasal dari situs dan laporan tahunan resmi *Melanesian Spearhead Group*, situs-situs resmi pemerintah yaitu situs Kementerian Luar Negeri Indonesia dan situs-situs kementerian luar negeri negara-negara anggota *Melanesian Spearhead Group*. Dokumen selanjutnya berasal dari buku

³³ John W. Creswell, *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*, Edisi Ketiga Bandung: Pustaka Pelajar. (2012).

(cetak dan digital), artikel berita seperti BBC, CNN, jurnal penelitian terdahulu dan tulisan-tulisan akademis lainnya.

1.8.5 Teknik Analisis Data

Peneliti menggunakan analisis data kualitatif yang merupakan identifikasi dan pencarian pola-pola umum hubungan dalam kelompok data, yang menjadi dasar dalam penarikan kesimpulan.³⁴ Data yang ditemukan kemudian disortir dan direduksi berdasarkan relevansi dengan kata kunci. Pada penelitian ini, tahap reduksi data dilakukan dengan mengelompokkan data-data yang relevan yaitu data yang mengandung kata-kata kunci “*Melanesian Spearhead Group*”, “Permohonan keanggotaan ULMWP”, dan “ULMWP 2013”.

Tahap penelitian diawali dengan mengumpulkan data dan informasi mengenai profil Melanesian Spearhead Group sebagai organisasi regional dan bagaimana proses pengambilan keputusan dan pembuatan kebijakan yang digunakan dalam organisasinya. Kemudian mengumpulkan data mengenai profil United Liberation Movement for West Papua disertai dengan latar belakang gerakan organisasi ini dan tokoh-tokoh yang terlibat di dalamnya. Dilanjutkan dengan mengumpulkan data mengenai faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan dalam organisasi regional MSG.

Kemudian peneliti menggunakan teori institusionalisme rasional dalam pembuatan keputusan di organisasi internasional (*rational institutionalism theory of IO*

³⁴ Catherine Marshall dan Gretchen B. Rossman, *Designing Qualitative Research*, California: Sage Publications Inc. 1999

decision-making) yang dikemukakan dalam tulisan Thomas Sommerer dan Jonas Tallberg dari Universitas Stockholm. Teori tersebut memiliki tiga faktor utama yang mempengaruhi output kebijakan dalam organisasi internasional dalam proses pembuatannya.

Pada tahap penyajian data, data yang telah dikumpulkan kemudian diurutkan dan dihubungkan berdasarkan beberapa kondisi yaitu kriteria penerimaan anggota oleh MSG, peran MSG di kawasan, dan upaya ULMWP untuk menjadi anggota. Pada tahap penarikan kesimpulan ditarik generalisasi berdasarkan kondisi yang telah disebutkan diatas sesuai dengan konsep yang digunakan. Generalisasi tersebut kemudian dievaluasi apakah dengan menggunakan kondisi-kondisi tersebut dapat menjawab pertanyaan penelitian yaitu alasan MSG menolak permohonan keanggotaan ULMWP.



1.8.6 Sistematika Penelitian

Dalam Penulisan ini, penulis membagi ke dalam 4 bab, yaitu sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan

Bab ini merupakan pengantar yang berisi latar belakang, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, manfaat penelitian, studi pustaka, kerangka konseptual, dan metode penelitian. Bagian ini memberikan gambaran permasalahan yang akan diteliti dan bagaimana penulis akan meneliti permasalahan yang diangkat.

Bab II Peran Melanesian Spearhead Group Sebagai Organisasi Sub-Regional

Bab ini menjelaskan tentang peran MSG sebagai organisasi sub regional di Pasifik Selatan, struktur politik, aktor-aktor, dan sistem pengambilan suara dalam MSG.

Bab III Upaya United Liberation Movement for West Papua untuk Menjadi Anggota MSG

Bab ini menjelaskan bagaimana upaya-upaya yang telah dilakukan ULMWP untuk dapat bergabung menjadi anggota penuh MSG, dan tujuan serta alasan yang mendorong keinginan ULMWP untuk bergabung dalam MSG.



Bab IV Analisis Alasan Tindakan MSG Menolak Permohonan yang Diajukan oleh ULMWP untuk Menjadi Anggota Penuh

Bab ini berisi analisis penulis mengenai alasan MSG menolak permohonan ULMWP untuk menjadi anggota penuh. Analisis dilakukan dengan menghubungkan temuan data dengan konsep rasional institusionalisme seperti yang telah dipaparkan pada kerangka konseptual.

BAB V Kesimpulan

Bab ini merupakan penutup yang berisikan kesimpulan hasil analisis dari penelitian ini beserta saran.

