

Konsep Legalisasi dalam Politik Kerjasama Internasional

*Nanang Pamuji Mugasejati **

Abstract

The institutionalization of various international co-operations has lead to the creation of legalization as a new concept for understanding international politics. Some view that the emergence of legalization brings to the questions of academic inquiries in the study of international relations, worrying that this will substantially deal with legal aspects. This article observes the position of legislation as a product of political process.

Kata-kata kunci:

legalisasi; kerjasama; hubungan internasional

Pengantar

Legalisasi merupakan konsep yang relatif baru untuk memahami politik internasional. Munculnya legalisasi dilatarbelakangi oleh semakin kuatnya institusi kerjasama internasional yang menggunakan kesepakatan dalam bentuk aturan hukum sebagai aturan main hubungan antarnegara di dalam institusi tersebut. Uni Eropa adalah salah satu contoh institusi internasional yang menggunakan kerangka

-
- *Nanang Pamuji Mugasejati* adalah staf pengajar Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fisipol UGM, Yogyakarta. Ia bisa dihubungi melalui e-mail: nanangpm@yahoo.com

hukum yang ketat dalam mengatur hubungan antarnegara anggotanya.

Munculnya fenomena legalisasi dalam hubungan internasional membuka banyak sekali pertanyaan-pertanyaan akademik dalam studi hubungan internasional. Salah satunya adalah keterkaitan antara proses politik dan legalisasi. Misalnya, apakah legalisasi akan menggeser pemahaman hubungan internasional sebagai hubungan politik menjadi hubungan legal? Tulisan ini akan melihat posisi konsep legalisasi dalam studi hubungan internasional. Secara konseptual, apa hubungan antara legalisasi dengan studi politik internasional? Dibagi menjadi dua bagian, pada bagian awal tulisan akan disajikan dimensi politik dari kerjasama internasional. Bagian berikutnya mendiskusikan letak konsep legalisasi dalam politik internasional dan agenda riset politik internasional yang berbasis konsep legalisasi.

Politik Kerjasama Internasional

Dinamika di dalam arena politik internasional selalu ditentukan dua gejala yang saling bertentangan, yaitu konflik antara satu negara dan negara lainnya dan kerjasama antarnegara. Para teoretisi dalam ilmu hubungan internasional sejak masa klasik sampai masa moderen saat ini, selalu berurusan dengan dua gejala tersebut, meskipun setiap mazhab dalam ilmu hubungan internasional memiliki asumsi dan eksplanasi yang berbeda-beda. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa konflik internasional merupakan gejala yang sudah ada sejak arena hubungan internasional “diciptakan” dan bersifat ada dimana-mana (*ubiquitous*), meskipun dalam isu dan tingkat intensitas yang berbeda-beda. Konflik internasional tidak harus melibatkan kekerasan atau senjata. Konflik nonkekerasan semacam ini bisa berujud ketegangan diplomatik, saling menarik duta besar dari negara masing-masing, perang kata-kata, perang urat syaraf dan pemutusan hubungan diplomatik. Akan tetapi bila konflik tersebut mengalami eskalasi, dapat saja berujung pada konflik militer (perang).

Meskipun konflik merupakan hal yang biasa, dalam arena politik internasional konflik juga ditandai oleh sebuah paradoks. Hal ini disebabkan dalam situasi konflik, sebenarnya, pada saat yang bersamaan ada juga upaya kerjasama internasional dan upaya ini tetap berlangsung sejak lama serta dimana-mana. Hubungan internasional

sejak Perang Dunia II dapat dianggap mendukung asumsi aliran realis tentang situasi anarki dan serba konflik. Sejak tahun 1960 sampai tahun 1990, hubungan internasional ditandai oleh perang dingin dan perlombaan senjata oleh Amerika Serikat (AS) dan Uni Soviet (US). Setelah perang dingin antara AS dan US berakhir, berbagai perang regional masih saja terjadi. Artinya, sungguh pun di tengah situasi yang konfliktual, upaya untuk menciptakan kerjasama internasional masih tetap berjalan.

Dalam arena ekonomi internasional, sebagian besar negara di dunia berhasil bekerjasama dalam mendirikan IMF, Bank Dunia, dan GATT. Kerjasama ekonomi internasional juga melahirkan ribuan perjanjian internasional, baik yang bersifat bilateral (oleh dua negara) maupun multilateral (oleh banyak negara). Selain itu, jumlah lembaga-lembaga internasional tumbuh semakin hari semakin banyak, baik yang berskala global maupun regional. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa konflik dan kerjasama adalah dua sisi dari satu mata uang yang sama.

Tabel 1
Beberapa Perjanjian Internasional selama Abad ke-20

Tanggal	Perjanjian Internasional
8 November 1933	Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State
12 Oktober 1940	Convention on Nature Protection and Wild Life Preservation in the Western Hemisphere
26 Juni 1945	Charter of the United Nations
2 Desember 1946	International Convention for the Regulation of Whaling
1947	General Agreement on Tariffs and Trade
1948	Universal Declaration of Human Rights
31 Mei 1949	Convention for the Establishment of an Inter-American Tuna Commission, Washington
18 Oktober 1950	International Convention for the Protection of Birds
31 Maret 1953	Convention on the Political Rights of Women
18 April 1961	Vienna Convention on Diplomatic Relations

Sumber: <http://fletcher.tufts.edu/multilaterals.html>

5 Agustus 1963	Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water
14 Juli 1967	Berne Convention for the Protection of Literary & Artistic Works
1 Juli 1968	Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons
3 Maret 1973	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)
15 November 1973	Agreement on the Conservation of Polar Bears
13 November 1979	Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution
18 Desember 1981	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
10 Desember 1982	United Nations Convention on the Law of the Sea
22 Maret 1985	Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer
20 November 1989	Convention on the Rights of the Child
18 Desember 1990	International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families
4 Oktober 1991	Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty
12 Februari 1992	Maastricht Treaty (Treaty of European Union)
5 Juni 1992	Convention on Biological Diversity
25 Juni 1993	United Nations World Conference on Human Rights: Vienna Declaration and Action Programme
10 September 1996	Comprehensive Test Ban Treaty
Desember 1997	Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change Kyoto Protocol
12 Januari 1998	United Nations International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings
24 Juni 1998	Draft Protocol to the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution on Persistent Organic Pollutants

Dari sekian banyak perjanjian kerjasama internasional, seperti yang sebagian terlihat dalam Tabel 1, yang menarik dari perjanjian kerjasama internasional di atas adalah luasnya cakupan isu dalam kerjasama internasional. Cakupan isu-isu kerjasama internasional

mulai dari masalah-masalah yang “sederhana”, seperti perlindungan flora dan fauna, perlindungan tempat bersejarah, wisata; dalam masalah-masalah ekonomi, seperti perbankan, perdagangan, finansial atau investasi; sampai dengan berbagai isu yang secara politik sensitif, seperti pembatasan senjata nuklir, perjanjian perdamaian, terorisme, diplomasi dan lain sebagainya.

Kerjasama sebagai Proses Politik

Untuk mempelajari konsep kerjasama internasional sebagai proses politik, terlebih dulu harus dibedakan pengertian harmoni, konflik, dan kerjasama.¹ Harmoni adalah suatu situasi saat kebijakan yang diambil oleh suatu negara (hanya dengan mempertimbangkan kepentingan negara sendiri, tidak mempertimbangkan kepentingan negara lain) secara otomatis akan memfasilitasi pencapaian tujuan dan kepentingan negara lainnya. Dalam situasi demikian, negara tersebut tidak memerlukan pertimbangan strategis mengenai kepentingan negara lain, serta tidak perlu perundingan dengan negara lain. Sebab, kebijakan yang diambil oleh negara sendiri, pasti akan menguntungkan negara lain. Demikian, sebaliknya, apapun tindakan yang dilakukan oleh negara lain, maka akan menguntungkan negara sendiri.

Contoh situasi harmoni terdapat interaksi antara pembeli dan penjual dalam model sederhana dari ekuilibrium harga yang ditentukan oleh tarik-menarik permintaan dan penawaran dalam pasar bebas. Bila jumlah penawaran yang dilakukan oleh penjual meningkat, tanpa peningkatan permintaan maka harga barang atau jasa akan turun. Pada saat harga turun, maka pembeli akan meningkatkan volume pembeliannya, sehingga meningkatkan permintaan. Akibatnya, kenaikan permintaan akan diikuti oleh kenaikan harga. Yang penting dalam proses ini adalah bahwa penyesuaian harga yang “menguntungkan” baik bagi penjual maupun bagi pembeli berjalan secara otomatis berdasar jumlah penawaran dan permintaan, tanpa koordinasi yang dilakukan oleh penjual dan pembeli. Dalam situasi demikian, tindakan yang diambil oleh penjual atau pembeli (menaikkan atau menurunkan harga) tidak akan saling mengganggu karena adanya “*the invisible*

¹ Bagian ini diadaptasi dari Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984), pp 51-57.

hand” yang secara otomatis akan mengatur harga. Inilah yang disebut sebagai kondisi harmoni.

Hal yang sebaliknya dari harmoni adalah konflik. Konflik terjadi apabila kebijakan yang diambil oleh satu negara (hanya dengan mempertimbangkan kepentingan negara sendiri, tidak mempertimbangkan kepentingan negara lain) dianggap oleh negara lain sebagai halangan untuk mencapai tujuan dan kepentingan mereka serta tidak ada upaya yang secara sengaja dibuat untuk melakukan penyesuaian kebijakan (*policy adjustment*). Meskipun telah ada upaya untuk melakukan penyesuaian kebijakan oleh kedua belah pihak, akan tetapi kebijakan masing-masing negara tersebut tidak menjadi lebih kompatibel satu sama lain.

Sementara itu, kerjasama terjadi apabila kebijakan yang diambil oleh satu negara (hanya dengan mempertimbangkan kepentingan negara sendiri, tidak mempertimbangkan kepentingan negara lain) dianggap oleh negara lain sebagai halangan untuk mencapai tujuan dan kepentingan mereka, tetapi ada upaya untuk melakukan penyesuaian kebijakan oleh kedua belah pihak, sehingga kebijakan masing-masing negara tersebut menjadi lebih kompatibel satu sama lain. Dengan kata lain, kerjasama internasional adalah kebijakan yang diambil oleh suatu negara dianggap oleh negara lain sebagai memfasilitasi pencapaian tujuan mereka, *sebagai hasil dari proses koordinasi kebijakan*. Anak kalimat terakhir ini menjadi penting dalam perspektif politik, karena koordinasi kebijakan merupakan proses interaksi politik dalam berbagai bentuknya, negosiasi, mediasi dan *bargaining*.

Bentuk-bentuk kerjasama internasional

Dalam kehidupan internasional, bentuk-bentuk kerjasama internasional ada bermacam-macam. Tabel berikut menggambarkan berbagai bentuk kerjasama internasional dalam spektrum yang paling longgar sampai yang paling ketat. Dalam tulisan ini, kita akan menggunakan istilah *institusi internasional* atau *lembaga internasional* untuk menyebut berbagai macam bentuk kerjasama internasional tersebut. Pada ujung yang paling ekstrem dari kutub “tidak ada kerjasama” adalah masyarakat internasional yang anarkis. Sedangkan pada ujung kutub “ada kerjasama” terdapat masyarakat internasional yang memiliki pemerintah supranasional. Kedua kutu ekstrim tersebut merupakan konsep ideal yang penting.

Anarki adalah konsep ideal yang penting dalam politik internasional. Secara teoretis, anarki memiliki beberapa pengertian. Pertama, anarki dalam pengertian “ketidaktertiban” (*disorder* atau *lack order*). Dalam pengertian ini, anarki dalam hubungan internasional adalah situasi dimana setiap negara diasumsikan selalu siap untuk berperang untuk mempertahankan diri dari serangan negara lain. Hubungan antarnegara ditandai oleh sikap saling curiga dan ketidakpercayaan terhadap negara lain, sehingga tidak ada kerjasama. Model semacam ini sering disebut sebagai model Hobbesian,² yang menganggap tatanan politik internasional sebagai keadaan dimana setiap negara siap berperang satu sama lain, sehingga hubungan internasional menjadi suatu arena dimana setiap negara selalu dalam keadaan berseteru dengan lainnya. Hubungan internasional dalam pengertian Hobbesian tersebut menunjukkan suatu kondisi serba konflik yang bersifat “*zero sum game*”. Pengertian anarki yang kedua adalah tidak adanya pemerintahan terpusat dalam masyarakat internasional (*lack of government*). Dalam pengertian ini, anarki menggambarkan suatu keadaan dimana interaksi politik antar negara terjadi dalam situasi tidak ada pemerintah supranasional yang bisa menjalankan hukum internasional melalui cara-cara pemaksaan dan sekaligus memberikan perlindungan terhadap negara-negara yang lemah terhadap ancaman negara yang kuat. Dengan demikian, dalam pengertian ini, kerjasama tidak dapat dilakukan karena tidak ada “polisi” atau “pengadilan” yang dapat menegakkan hukum internasional. Tingkah laku suatu negara tidak didasarkan pada hukum internasional, akan tetapi pada kepentingan dan kekuasaan yang dimiliki negara tersebut.

Asumsi tentang anarki tersebut sebenarnya berasal dari aliran realis dalam politik internasional. Aliran realis mengasumsikan bahwa ciri interaksi politik internasional ditandai oleh beberapa hal berikut:

- a. negara merupakan aktor utama dalam hubungan internasional.
- b. negara bersikap rasional dengan mempertimbangkan untung-rugi (*sensitive to cost*).

² Model Hobbesian berasal dari pemikiran Thomas Hobbes yang menganggap manusia sebagai serigala yang siap menerkam manusia lain dalam kehidupan sosial. Oleh karenanya, sistem sosial yang dihasilkannya bersifat sangat konfliktual.

- c. anarki internasional sebagai faktor utama yang mendorong tindakan suatu negara untuk mempertahankan diri.
- d. peran lembaga internasional sangat terbatas.
- e. dalam situasi anarki, negara cenderung menggunakan kekuatan untuk mempertahankan keamanan melalui mekanisme konflik dan kompetisi.

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa para pendukung aliran realis menganggap dunia internasional lebih bersifat konflik daripada kerjasama. Ini disebabkan karena kuatnya karakter anarki di dalam masyarakat politik internasional. Dalam konteks ini, peran institusi internasional untuk menciptakan kerjasama internasional menjadi sangat terbatas, atau bahkan tidak ada sama sekali.

Paham yang berlawanan sama sekali dengan anaraki adalah pandangan bahwa kerjasama internasional dapat dimungkinkan berjalan melalui pembentukan suatu pemerintah dunia (*world government*). Gagasan semacam ini sebenarnya sudah ada sejak lama, yaitu sejak 3450 tahun lalu pada masa Firaun Thutmosis III dari Mesir. Ide mengenai pemerintah dunia ini mulai muncul lagi pada tahun 1920, melalui Liga Bangsa-Bangsa. Namun karena gagasan ini gagal diwujudkan, maka ide ini tidak populer lagi sejak berakhirnya perang dunia kedua. Belakangan, gagasan serupa mulai muncul ke permukaan sejak awal tahun 1990-an.

Ide tentang pemerintah dunia kontemporer salah satunya berwujud aliran yang menginginkan adanya ideologi negara dunia yang formal (*formal world state ideology*), seperti misalnya federalisme dunia, yang dilakukan melalui perluasan aktifitas PBB. Ide semacam ini mulai dijalankan, misalnya melalui Komisi untuk *Global Governance*, PBB dan sidang Milenium PBB. Dalam forum tersebut diusulkan antara lain memperkuat kapasitas PBB untuk menjalankan operasi perdamaian dan memperbaiki mekanisme sanksi ekonomi untuk menekan rejim politik yang agresif. Untuk itu, diusulkan agar dijalankan reformasi DK-PBB agar bisa memperoleh legitimasi dan mandat serta sumberdaya yang lebih besar. Dalam semangat yang sama, pada tahun 1999, UNDP mengeluarkan Human Development Report yang mengusulkan struktur *global governance*. Menurut UNDP, hal ini bisa dicapai melalui upaya untuk memperkuat PBB, pemben-

tukan bank sentral global, memperkuat Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), mendirikan badan lingkungan dunia, *world investment trust*, dan pengadilan kriminal internasional serta pembentukan sidang umum PBB “dua kamar” guna menampung perwakilan nonnegara (*civil society*). Sejumlah pemikiran yang lebih ekstrem, misalnya, mengusulkan pembentukan suatu badan internasional yang disebut sebagai “*unified planetary assembly*”, yaitu semacam parlemen dunia yang didalamnya terdiri dari berbagai komponen masyarakat dunia.³

Di antara dua kutub ekstrem anarki versus pemerintahan dunia, terdapat berbagai macam bentuk institusi kerjasama internasional seperti misalnya kesepakatan diam-diam (*tacit agreement*), pernyataan bersama (*joint declaration*), konvensi internasional, rejim internasional, traktat (perjanjian) internasional, atau organisasi internasional yang berbasiskan pada hukum internasional, seperti digambarkan pada Tabel 2. Semua bentuk institusi kerjasama internasional tersebut memiliki tingkat atau derajat “ikatan” kerjasama yang berbeda-beda. Ada beberapa bentuk institusi yang memiliki ikatan kerjasama sangat longgar, sehingga dalam institusi tersebut koordinasi kebijakan ditentukan oleh *bargaining* politik atau diplomasi. Bentuk ini lebih dekat ke kutub anarki daripada pemerintahan global.

Bentuk institusi semacam ini, misalnya adalah “kesepakatan diam-diam”. Kesepakatan ini terbentuk secara otomatis karena adanya interaksi antarnegara dalam jangka panjang, meskipun tidak melalui perjanjian atau perundingan. Misalnya, selama perang dingin terdapat kesepakatan antara AS dan Uni Soviet tentang pembagian wilayah pengaruh di Eropa. AS memiliki pengaruh di Eropa Barat dan Uni Soviet di Eropa Timur. Demikian kuatnya kesepakatan diam-diam tersebut, sehingga meskipun beberapa negara Eropa Timur mengalami pergolakan politik antikomunis pada tahun 1960-an, tetapi AS tidak berbuat untuk mendukung mereka. AS merasa khawatir bahwa dukungan terhadap gerakan demokratis tersebut akan merusak kesepakatan diam-diam dengan Soviet dan merubah pola keamanan di Eropa. Tetapi institusi ini akan sangat rapuh, apabial terdapat perubahan dalam faktor-faktor politik, seperti dalam kasus invasi militer Soviet ke Afghanistan atau dalam revolusi “runtuhnya tembok Berlin”.

³ Salah satu informasi mengenai bentuk pemerintah atau konstitusi dunia, misalnya dapat dilihat di www.upf.org

Sebaliknya, ada bentuk institusi yang memiliki struktur koordinasi untuk pengambilan kebijakan bersama yang lebih teratur, terpola serta mengikuti aturan main yang baku. Bentuk institusi semacam ini dekat sekali dengan gagasan tentang pemerintahan dunia. Pola demikian dapat dilihat dalam rejim internasional. Istilah rejim internasional ini digunakan pertama kali untuk menggambarkan “a set of mutual expectation, rules and regulations, plans, organizational energies, and financial commitments, which have accepted by a group of states”.⁴ Pada tahun 1980-an, terdapat definisi rejim internasional yang lebih komprehensif yaitu:

*“implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors expectation converge in a given area of international relations.” Principles are beliefs of fact, causation and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for actions. Decision making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice”.*⁵

Selain itu, ada beberapa bentuk kerjasama lain yang dalam kasus tertentu bisa lebih dekat ke kutub anarki atau sebaliknya. Misalnya, kerjasama internasional yang dilakukan melalui pernyataan bersama (*joint statement*) yang berisi kemauan untuk melakukan sesuatu secara bersama-sama. Sifat dari deklarasi ini biasanya tidak mengikat dan seringkali tidak dilengkapi dengan instrumen monitoring atau *enforcement* untuk mengetahui seberapa jauh kerjasama tersebut berhasil dijalankan. Akan tetapi bisa saja kemudian instiusi semacam ini berevolusi menjadi lebih mengikat.

Bentuk kerjasama lainnya adalah traktat (*treaty*). Dalam hukum internasional, traktat didefinisikan sebagai:

⁴ John Gerard Ruggie, “International Responses to Technology: Concepts and Trends, *International Organization*, 29, 1975, pp. 570.

⁵ Stephen Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables” in Krasner, ed., *International Regimes*, (Ithaca: Cornell University Press, 1983),

*"an international agreement governed by international law and concluded in written form (1) between one or more states and one or more international organizations; or (2) between international organizations, whether that agreement is embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation."*⁶

Tabel 2
Bentuk-bentuk kerjasama internasional.
Legalisasi sebagai proses politik dalam kerjasama internasional

Tidak ada kerjasama	Anarki
	Kesepakatan Diam-diam Pernyataan Bersama Konvensi Internasional Rejim internasional Traktat (Perjanjian) Internasional Organisasi Internasional Hukum Internasional
Kerjasama	Pemerintah Dunia

Untuk mengklasifikasi beberapa bentuk kerjasama internasional tersebut, bisa dilakukan dengan beberapa cara. Salah satu cara tersebut adalah dengan menganalisis teks perjanjian (traktat) yang dihasilkan di dalam kesepakatan kerjasama tersebut. Cara seperti ini dilakukan untuk mengetahui derajat kerjasama suatu perjanjian internasional. Inilah yang disebut sebagai tingkat legalisasi.⁷ Dalam cara ini diasumsikan bahwa semakin tinggi tingkat legalisasi suatu perjanjian kerjasama internasional, maka akan semakin tinggi tingkat ikatan dalam kerjasama tersebut.

⁶ Pasal 2 dari Vienna Convention on The Law of Treaties Between States and International Organizations or between International Organizations, tanggal 21 Maret 1986.

⁷ Kenneth W. Abbot, "The Concept of Legalization", dalam *International Organization*, Summer 2000.

Legalisasi adalah suatu kondisi dalam kerjasama internasional yang memiliki unsur kewajiban (*obligation*), ketepatan (*precision*), serta delegasi (*delegation*). *Kewajiban* berarti bahwa negara atau aktor internasional lainnya terikat oleh satu atau serangkaian aturan main (*rule*) atau komitmen, sehingga tindakan dari negara atau aktor internasional tersebut akan dibawah pengawasan (*subject to scrutiny*) aturan main umum yang berlaku, prosedur dan wacana hukum internasional atau domestik yang telah meratifikasi kesepakatan internasional tersebut. Bila suatu perjanjian internasional menyatakan bahwa semua pihak harus terikat dengan perjanjian tersebut tanpa syarat, maka dapat dikatakan bahwa tingkat kewajiban perjanjian tersebut adalah tinggi.

Ketepatan berarti bahwa aturan main tersebut mendefinisikan secara tepat tindakan apa yang harus dilakukan. Ketepatan sangat penting dalam perjanjian internasional, untuk menghindari pihak-pihak yang terikat dalam perjanjian tersebut untuk menafsirkan sendiri aturan main dalam perjanjian tersebut *menurut kepentingan masing-masing*. Dengan demikian, apabila suatu perjanjian kerjasama internasional tidak memiliki ketepatan ukuran mana tindakan yang dianggap melanggar atau yang mematuhi perjanjian tersebut secara tegas, maka akan memberikan peluang bagi setiap pihak untuk mengambil interpretasi yang paling menguntungkan bagi mereka sendiri.

Delegasi artinya bahwa pihak ketiga telah diberi kewenangan untuk mengimplementasikan, menafsirkan, dan menjalankan aturan main, terutama untuk mengatasi konflik serta (kemungkinan) untuk membuat aturan main yang baru. Dalam beberapa perjanjian internasional atau organisasi internasional, negara sebagai pihak yang terikat dengan perjanjian tersebut menyerahkan sebagian kedaulatannya untuk menentukan tindakan dan pilihan kebijakan negara tersebut kepada organisasi atau lembaga internasional. Proses inilah yang disebut sebagai delegasi.

Suatu perjanjian kerjasama internasional dapat dikatakan memiliki tingkat legalisasi yang tinggi apabila derajat masing-masing unsur legalisasi tersebut juga menunjukkan tingkat yang tinggi. Sebaliknya, suatu kerjasama internasional akan dianggap memiliki derajat legalisasi yang rendah apabila unsur-unsur legalisasi tersebut juga rendah. Dalam Tabel 3 dipaparkan 8 (delapan) model ideal perjanjian kerjasama

internasional menurut derajat legalisasinya serta contoh dari masing-masing perjanjian tersebut.

Dari tabel tersebut kita bisa melihat bahwa bila suatu tingkat kerjasama interasional diukur berdasarkan derajat legalisasi (dengan asumsi bahwa semua negara yang terlibat dalam perjanjian tersebut akan tunduk pada pasal-pasal perjanjian tersebut), maka akan terdapat beberapa variasi dari tingkat legalisasi masing-masing unsurnya. Terdapat perjanjian yang derajat setiap unsurnya adalah tinggi, seperti model I atau sebaliknya ada yang semua unsurnya memiliki derajat rendah seperti model VIII, atau beberapa variasi seperti pada model II sampai VII.

Tabel 3
Model Derajat Legalisasi Perjanjian Kerjasama Internasional

Tingkat Kerjasama yang diukur dengan derajat legalisasi	Model	Tingkat Kewajiban *	Tingkat Ketepatan *	Tingkat Delegasi *	Contoh
 Sangat Mengikat Longgar	I	T	T	T	Koveni HAM Masyarakat Eropa
	II	T	R	T	Ketentuan tentang national treatment dalam WTO
	III	T	T	R	Protokol Montreal: perjanjian pengawasan senjata AS-Soviet
	IV	R	T	T	Agenda 21
	V	T	R	R	Konvensi Ozone Wina
	VI	R	R	T (M)	Bank Dunia
	VII	R	T	R	Nonbinding Forest Principle
	VIII	R	R	R	Kelompok 8 (G-8)

(*) Keterangan: T= tinggi, M= menengah, R= rendah

Sumber: diadaptasi dari Abbot, *et.al*, 2000: 406.

Indikator tinggi atau rendahnya kewajiban yang mengikat suatu negara dalam sebuah perjanjian atau institusi kerjasama internasional dapat dilihat dalam Tabel 4. Kewajiban tertinggi terdapat dalam perjanjian yang menyatakan kewajiban tanpa syarat apapun. Sebagai

contoh, "Vienna Convention on Diplomatic Relations and Optional Protocols", 18 April 1961, pasal 22 ayat 1-3 menyatakan kewajiban negara penerima misi diplomatik dari negara lain untuk:

1. *The premises of the mission shall be inviolable. The agents of the receiving State may not enter them, except with the consent of the head of the mission*
2. *The receiving State is under a special duty to take all appropriate steps to protect the premises of the mission against any intrusion or damage and to prevent any disturbance of the peace of the mission or impairment of its dignity.*
3. *The premises of the mission, their furnishings and other property thereon and the means of transport of the mission shall be immune from search, requisition, attachment or execution.*

Tabel 4
Indikator Kewajiban

Tinggi	Contoh
Kewajiban yang tidak bersyarat; terdapat indikator yang mengikat	Vienna Convention on Diplomatic Relations and Optional Protocols, tanggal 18 April 1961, pasal 22
Kewajiban bersyarat dalam perjanjian yang melibatkan isu yang secara politik bersifat sensitif	1994 Framework Convention on Climate Change
Kewajiban bersyarat dengan klausul penarikan diri (<i>escape clause</i>)	Limited Test Ban Treaty (LTBT)
Desakan (<i>hortatory obligation</i>)	IMF Article of Agreement, pasal 4
Rekomendasi atau garis panduan (<i>guidelines</i>)	OECD Guidelines on Multinational Enterprises
Penolakan untuk terikat kewajiban secara eksplisit	APEC Non-Binding Investment Principles, 1994
Rendah	

Dengan demikian perlindungan hukum bagi misi diplomatik semacam ini berlaku untuk keadaan, tanpa prasyarat apapun. Artinya, meskipun kepentingan dan kondisi berubah (misalnya dua negara yang memiliki misi diplomatik tersebut dalam keadaan perang), tetapi perlindungan terhadap misi diplomatik tetap berlaku.

Kewajiban yang memiliki derajat lebih rendah bisa terdapat pada kewajiban bersyarat yang biasanya muncul dalam perjanjian dalam isu yang secara politik bersifat sensitif. Misalnya dalam "Framework Convention on Climate Change" tahun 1994, dinyatakan bahwa setiap pihak yang menandatangani konvensi tersebut memiliki kewajiban untuk, antara lain, mengurangi dan menghapuskan emisi gas yang menyebabkan efek rumah kaca serta menjalankan kebijakan nasional yang berhubungan dengan perubahan cuaca akibat polusi. Akan tetapi, seperti dinyatakan dalam perjanjian tersebut kewajiban tersebut hanya berlaku dengan syarat, yaitu setelah mempertimbangkan "*their common but differentiated responsibilities and their specific national and regional development priorities, objectives and circumstance*" (pasal 4).

Kewajiban bersyarat ini memperlihatkan bahwa setiap negara yang terikat tidak harus memenuhi semua komitmen perjanjiannya, apabila negara tersebut menganggap bahwa komitmen terhadap perjanjian tersebut akan mengganggu tujuan dan prioritas pembangunan nasionalnya. Oleh karena itu, dalam kondisi ini, kewajiban tersebut sangat bergantung pada kondisi politik di setiap negara.

Bentuk kewajiban yang lebih rendah lagi terdapat pada kewajiban bersyarat melalui klausul penarikan diri (*escape clause*). Dalam perjanjian semacam ini termuat secara eksplisit cara untuk menarik diri dari kesepakatan melalui beberapa syarat. Misalnya, "Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in The Atmosphere, In Outer Space And Under Water yang" ditandatangani antara AS dan Uni Soviet tanggal 5 Agustus 1963 (dikenal dengan nama *Limited Test Ban Treaty*, LTBT) memuat *escape clause* tersebut pada pasal IV yang berbunyi:

"Each Party shall in exercising its national sovereignty have the right to withdraw from the Treaty if it decides that extraordinary events, related to the subject matter of this Treaty, have jeopardized the supreme interests of its country. It shall give notice of such withdrawal to all other Parties to the Treaty three months in advance".

Tingkat kewajiban yang lebih rendah bisa terjadi dalam bentuk desakan. Dalam pasal 4 Persetujuan IMF misalnya, dinyatakan bahwa setiap negara berupaya untuk menjalankan kebijakan ekonomi domestik tertentu dan berupaya untuk menciptakan stabilitas ekonomi dengan mempertimbangkan kondisi masing-masing. Dalam konteks

ini, wujud dari kewajiban ini hanya merupakan desakan agar pihak lain melakukan sesuatu.

Tingkat kewajiban lain yang lebih rendah lagi berbentuk garis besar petunjuk (*guidelines*) seperti yang ada dalam *OECD Guidelines on Multinational Enterprises*. Perjanjian internasional juga bisa secara eksplisit menolak untuk bersifat mengikat sehingga hanya dalam bentuk prinsip-prinsip yang tidak mengikat. Contohnya adalah kesepakatan tidak mengikat yang dibuat APEC tentang prinsip-prinsip investasi di kawasan Asia Pasifik tahun 1994.

Tabel 5
Indikator Ketepatan

Tinggi	Contoh
Aturan ditentukan secara jelas dengan memberi sedikit kemungkinan penafsiran	Protokol Montreal
Terdapat hal-hal substantif yang bisa ditafsirkan, meskipun terbatas	EEC common competition policy
Terdapat masalah tertentu yang mendapat kelonggaran (<i>discretion</i>)	WTO National treatment
Hanya menggunakan standar	Prinsip <i>national treatment</i> dalam APEC Non-Binding Investment Principles, 1994
Tidak bisa dioperasionalisasikan secara tepat	Traktat Non Proliferasi Senjata Nuklir
Rendah	

Suatu aturan main yang tepat (*precise*) akan secara jelas dan tidak mendua menyatakan apa yang harus dijalankan oleh suatu negara, sehingga akan memperkecil ruang lingkup penafsiran. Dalam konteks ini, dikenal dua pengertian yang penting yaitu aturan (*rule*), misalnya berbunyi "dilarang mengendarai dengan kecepatan lebih dari 60 km per jam". Sedangkan yang kedua adalah standar, misalnya berbunyi "dilarang *ngebut*". Yang pertama memiliki tingkat ketepatan dan ukuran yang lebih jelas dan operasional, sedangkan yang kedua bisa ditafsirkan menurut situasi, kontes atau kultur dari masyarakat internasional dimana kerjasama tersebut dilaksanakan.

Tingkat ketepatan tertinggi terjadi apabila perjanjian kerjasama internasional menggunakan ukuran-ukuran yang sangat detail dan operasional. Sebagai contoh, Protokol Montreal (*The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*) pasal 2A secara tepat memberikan ketentuan bahwa setiap pihak yang terikat dengan kerjasama tersebut harus memiliki tingkat konsumsi CFC pada periode 1 Juli 1991 sampai dengan 1992 yang tidak lebih dari 150 persen dari tingkat konsumsi tahun 1986. Ketentuan ini secara jelas dinyatakan berlaku sejak 1 Januari 1993.

Untuk memberi sedikit kelonggaran untuk interpretasi, misalnya guna mengantisipasi perkembangan baru yang tidak dapat diduga saat ini, perjanjian internasional bisa juga mencampurkan antara aturan dan standar. Ini terjadi misalnya dalam kesepakatan mengenai kebijakan kompetisi (*competition policy*) yang diatur oleh Masyarakat Ekonomi Eropa. Traktat Roma pasal 85, misalnya, melarang perjanjian antarperusahaan diantara negara Eropa untuk menetapkan harga beli dan jual produk mereka secara tetap (*fixed price*). Ini ditujukan untuk melindungi konsumen dari tindakan antikompetitif yang mungkin dilakukan oleh perusahaan-perusahaan besar. Tetapi untuk mengantisipasi kemungkinan di masa mendatang, perjanjian tersebut juga memberikan kelonggaran interpretasi kepada Mahkamah Eropa untuk menerapkan suatu standar umum untuk melarang perjanjian antarperusahaan yang memiliki tujuan atau dampak yang merusak kompetisi pasar di dalam Masyarakat Ekonomi Eropa. Dengan demikian, ketentuan mengenai kebijakan kompetisi ini diserahkan kepada pengadilan untuk menafsirkannya.

Tingkat ketepatan yang lebih rendah terjadi apabila dalam kesepakatan tersebut terdapat pengecualian-pengecualian. Misalnya dalam ketentuan WTO tentang *national treatment* dikatakan bahwa (pasal III GATT) semua anggota WTO harus memberikan perlakuan nasional bagi negara lain. Artinya produk yang diimpor dari negara lain harus mendapatkan perlakuan yang sama (misalnya dalam pajak, pungutan, peraturan, atau persyaratan) dengan produk serupa yang dihasilkan di dalam negeri. Tetapi terdapat pengecualian dalam bidang *government procurement*, subsidi domestik serta bagi negara-negara berkembang yang ingin menggunakan kebijakan proteksi bagi industri mereka.

Penggunaan standar merupakan bentuk ketepatan yang lebih rendah. Ketentuan *national treatment* dalam APEC, misalnya menyatakan bahwa:

"with exceptions as provided for in domestic laws, regulations and policies, member economies will accord to foreign investors in relation to the establishment, expansion, operation and protection of their investments, treatment no less favourable than that accorded in like situations to domestic investors."

APEC hanya menetapkan perlakuan yang "no less favorable", tetapi tidak secara rinci mengatur bagaimana ketentuan tentang *national treatment* ini diterapkan.

Sementara itu, tingkat presisi yang paling rendah bisa terjadi apabila teks perjanjian menggunakan istilah yang sangat umum. Dalam Traktat Non Proliferasi Senjata Nuklir, misalnya, hanya dinyatakan bahwa setiap negara wajib untuk *"to pursue negotiation in good faith on effective measures relating to cessation of nuclear arms race.. and nuclear disarmament"*. Tidak dijelaskan secara rinci bagaimana pelaksanaan negosiasi "in good faith" tersebut.

Tabel 6
Indikator Delegasi

	Tinggi
a. Resolusi Konflik	Melalui pengadilan internasional: keputusan pihak ketiga bersifat mengikat; yurisdiksi yang berlaku untuk semua masalah; memiliki otoritas untuk menafsirkan dan menambah aturan;
	Melalui pengadilan; tetapi yurisdiksi yang terbatas
	Arbitrasi yang mengikat
	Arbitrasi yang tidak mengikat
	Konsiliasi; mediasi
	Proses tawar menawar (<i>bargaining</i>) yang terlembagakan
	Proses tawar-menawar politik
	Rendah

b. Pembuatan dan Implementasi Aturan Main	Tinggi
	Aturan yang mengikat, penegakan yang terpusat ditangan lembaga internasional
	Aturan mengikat yang membutuhkan persetujuan dari negara anggota
	Kebijakan yang mengikat, tetapi penegakan hukum yang terdesentralisasikan ke negara anggota
	Standar koordinasi
	Monitoring melalui publikasi
	Rekomendasi atau monitoring yang bersifat rahasia
	Pernyataan yang bersifat normatif
	Forum negosiasi
	Rendah

Indikator legalitas yang ketiga dalam kerjasama internasional adalah delegasi. Dalam hal ini terdapat dua bentuk delegasi, yaitu delegasi dalam pemecahan konflik (*dispute settlement* atau resolusi konflik) serta delegasi dalam pembuatan aturan main (lebih lanjut) atau implementasi aturan tersebut. Tabel 6 memperlihatkan beberapa indikator dari tingkat delegasi tersebut. Delegasi yang tertinggi bisa kita lihat dalam ketentuan yang dibuat oleh Uni Eropa, dimana banyak hak, kewenangan, dan kedaulatan negara dialihkan kepada organisasi supranasional, misalnya parlemen Eropa atau pengadilan Eropa. Sedangkan delegasi yang rendah bisa dilihat dari perkembangan APEC sebagai institusi kerjasama di kawasan Asia Pasifik.

Kesimpulan

Munculnya fenomena legalisasi dalam hubungan internasional tidak serta merta “menggeser” substansi studi hubungan internasional dari studi politik ke studi hukum. Ini terjadi karena tingkat-tingkat legalisasi kerjasama internasional seperti yang dipaparkan sebelumnya merupakan produk dari proses politik, dalam bentuk negosiasi, bargaining dan lain-lain. Bahkan pada level legalisasi yang rendah, proses *bargaining* politik masih menjadi ciri dominan dalam interaksi antar negara.

Namun secara ringkas, paparan ini melihat ada 4 (empat) agenda riset di masa depan yang perlu dikembangkan dalam melihat

hubungan antara legalisasi dengan politik internasional. Pertama, berkaitan dengan proses politik dalam formasi kerjasama atau formasi institusi internasional. Pertanyaan besar riset yang berkaitan dengan agenda riset ini adalah kondisi politik apa yang mempengaruhi tingkat legalisasi suatu kerjasama internasional.

Kedua, ketika kesepakatan telah ditandatangani, maka fokus riset akan banyak sekali diarahkan untuk memahami proses *compliance* dari negara-negara tersebut terhadap kesepakatan yang telah mereka setuju. *Compliance* bukan merupakan sesuatu yang statis, hanya bersifat legal, dan "hitam putih", melainkan merupakan proses yang dinamis, sarat dengan strategi politik, serta banyak nuansanya. Dinamika untuk mencapai *compliance* merupakan agenda riset penting yang selama ini belum mendapat perhatian besar dalam studi kerjasama internasional.

Ketiga, studi yang berkaitan dengan efektifitas legalisasi sebagai suatu instrumen institusional untuk mencapai tujuan tertentu. Kesepakatan atau institusi internasional tidak diciptakan tanpa tujuan. Biasanya institusi bersifat *problem solving*. Oleh karena itu, sangat relevan untuk melihat apakah level legalisasi yang berlaku di dalam sebuah institusi internasional bisa membantu institusi tersebut untuk mencapai tujuannya (dimensi efektifitas).

Keempat, berkaitan dengan kepentingan dan kontekstualisasi studi hubungan internasional bagi negara-negara berkembang seperti Indonesia, yang tidak kalah penting untuk mendapat perhatian akademik adalah bagaimana melihat relevansi konsep legalisasi dengan kepentingan negara-negara dan masyarakat di wilayah negara berkembang. Studi semacam ini, pada awalnya hanya terfokus ke wilayah-wilayah negara maju, seperti Uni Eropa, dan sampai saat ini kecenderungan tersebut masih tetap ada. Oleh karena itu, penting untuk mengambil celah dalam perdebatan konseptual dan teoretis yang mengambil sudut pandang negara berkembang. *****

Daftar Pustaka

- Abbot, Kenneth W. (2000). 'The Concept of Legalization.' *International Organization*, Summer 2000.
- Keohane, Robert O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Krasner, Stephen. (1983). 'Structural Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables.' Dalam Stephen Krasner, (ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ruggie, John Gerard. (1975). 'International Responses to Technology: Concepts and Trends.' *International Organization*, 29, 1975.

Situs

www.upf.org