

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Secara resmi di bawah kepemimpinan Boris Jhonson pada 31 Januari 2020, *United Kingdom* telah menarik diri sebagai anggota *European Union* dengan meratifikasi *Withdrawal agreement* sesuai dengan Pasal 50 Perjanjian Lisbon yang mengatur hubungan negara anggota EU. *Withdrawal Agreement* merupakan perjanjian yang disepakati oleh UK dan EU dalam menetapkan berbagai perihal atas penarikan diri UK dari Organisasi Supranasional EU. Kesepakatan tersebut berlaku pada 1 Februari 2020 dimana akan mengatur hubungan kedua pihak selama masa transisi penarikan keanggotaan dalam periode 11 bulan hingga 31 Desember 2020 (Sandford, 2020). Kesepakatan akan mencakup hal yang berkaitan dengan *Common Provisions, Separation Issues, Governance, Citizen's Rights, Financial Settlement, Transition*, Serta mengatur tiga protokol yaitu *Protocol on Ireland and Northern Ireland, Protocol on the Sovereign Area (SBAs) in Cyprus*, dan *Protocol on Gibraltar* (European Commision, 2020). *Withdrawal agreement* ini tercapai setelah melalui sejarah panjang dengan dinamika brexit yang berkaitan dengan hubungan UK dan EU selama 45 tahun.

Kesepakatan (*Withdrawal Agreement*) untuk mengatur hubungan keduanya pada setelah peresmian brexit dan berakhirnya masa transisi tidak serta merta muncul begitu saja. Menilik sejarahnya, referendum brexit pertama kali terjadi tahun 1975, kemudian pada masa pemerintahan Perdana Menteri David Cameron referendum kembali dicetuskan untuk menentukan

keanggotaan UK dalam kerjasama regional Eropa (Schnapper, 2018). Tepatnya pada 23 Juni 2016 referendum memicu guncangan politik dalam *United Kingdom* sebab hasil dari voting negara bagian yaitu Inggris, Wales, Skotlandia, dan Irlandia Utara menunjukkan bahwa 52% masyarakatnya menyetujui untuk meninggalkan komunitas dan sekitar 48% setuju untuk tetap bergabung dalam komunitas (Stefanie, 2022). Mayoritas pemilih dari Skotlandia dan Irlandia Utara memilih “*remain*” yakni tetap bergabung, sedangkan Wales dan Inggris mendukung pilihan untuk “*leave*” (Sandford, 2020). Keputusan masyarakat yang mendorong pengunduran diri UK dari keanggotaannya di EU menandakan hubungan keduanya akan memasuki babak baru.

Hasil voting 52% yang menunjukkan persetujuan mayoritas masyarakat untuk meninggalkan EU menjadikan UK sebagai negara pertama yang melepas status keanggotaannya dari komunitas Supranasional EU. Dampak dari peristiwa ini, David Cameron sebagai pemimpin kampanye yang mendukung hubungan UK dan EU memutuskan mengundurkan diri sebagai Perdana Menteri pada 13 Juli 2016 dan jabatannya diambil alih Theresa May (Stewart et al., 2016). Dalam pidatonya di Lancaster house tahun 2017, May menegaskan bahwa brexit harus dilakukan sebab jika tidak peraturan “*fourfreedom*” terkait modal, barang, jasa dan manusia tetap harus ditaati oleh UK (Schnapper, 2018). Penarikan diri UK dari keanggotaannya di EU akan mengarah pada ketentuan bahwa UK berada diluar pasar tunggal, serikat pabean, tidak berada dibawah

Yurisdiksi Pengadilan Eropa dan tidak ikut serta dalam diskusi di komite EU pada masa mendatang.

Brexit pada kepemimpinan Theresa May mengalami kendala untuk mencapai kesepakatan yang akan melindungi kedua pihak setelah penarikan diri UK. Ketika UK melakukan pemecuan terhadap Pasal 50 Perjanjian Lisbon sebagai ketentuan brexit maka periode negosiasi akan dilakukan dalam kurun waktu dua tahun hingga 29 Maret 2019 sebagai waktu yang ditentukan untuk brexit (Ray, 2023). Namun isi kesepakatan yang telah dicapai, ditandatangani oleh para pemimpin 27 negara anggota EU dan Theresa May pada 14 November 2018 ditolak Parlemen UK pada 15 Januari 2019 (Sandford, 2020). Situasi ini mengharuskan May mengajukan dua kali penundaan brexit pada Uni Eropa yakni 20 Maret dan 12 April 2019 dan berakhir pada keputusan penundaan hingga 31 Oktober 2019 (Sandford, 2020). Keputusan final terkait hubungan UK dan EU tidak dapat diprediksi dan berakibat pada kemunduran peresmian brexit yang seharusnya jatuh pada 29 Maret 2019.

Penundaan tersebut menghasilkan beberapa pilihan bagi UK untuk menentukan hasil brexit. Pilihan yang dimiliki yaitu UK akan keluar tanpa kesepakatan, brexit dilakukan dengan mendukung draft kesepakatan (*Withdrawal Agreement*) Theresa May, kembali memperpanjang tenggat waktu baik untuk melakukan pemilu atau melakukan referendum ulang, dan pilihan terakhir yaitu pembatalan brexit (Lisbet, 2019). Namun, belum sempat menuntaskan perihal brexit, Theresa May yang gagal mencapai kesepakatan di Parlemen UK memutuskan untuk meminta perpanjangan waktu kepada EU untuk kembali

bernegosiasi mengenai *Withdrawal Agreement*. Setelah mengundurkan diri, negosiasi kesepakatan akan dilakukan penggantinya yaitu Boris Jhonson. Sebagai Perdana Menteri UK yang baru, Jhonson melanjutkan perundingan brexit dengan ketentuan baru yaitu 31 Oktober 2019 dan slogan *Get Brexit Done* sebagai kampanyenya berfokus untuk brexit dilakukan tepat waktu tanpa penundaan (Rama, 2019). Selain itu, adanya slogan “do” or “die” yang dibentuk Jhonson menginisiasikan apabila draft kesepakatan terkait Protokol Irlandia yang sebelumnya tidak dapat direnegosiasi maka brexit akan terjadi dengan “no deal” (Rama, 2018). Pergantian Perdana Menteri UK ini semakin mempersempit kemungkinan tercapainya *Withdrawal Agreement* pasca referendum brexit dilaksanakan.

Faktanya brexit tanpa kesepakatan juga tetap sulit untuk dilakukan oleh Boris Johnson. Ambisi Jhonson mencapai brexit tepat waktu dengan melakukan penutupan parlemen tidak berjalan lancar. Tindakan prorogasi yang dilakukan Boris Johnson tersebut menuai kritikan dari Mahkamah Agung. John Bercow sebagai ketua Majelis rendah memerintahkan pihak yang bersangkutan kembali mempersiapkan sidang dan Parlemen akan kembali berkerja (BBC Indonesia, 2019). Penolakan parlemen UK pada saat Theresa May dan ambisi Boris Johnson melakukan brexit tanpa penundaan mengarah kegagalan tercapainya *Withdrawal Agreement*. Meskipun melalui berbagai kendala, brexit dengan segala kompleksitas yang menyertainya dapat dikatakan berakhir dengan baik. Akhirnya pada 31 Januari 2020 brexit secara resmi dapat terlaksana dengan tercapainya kesepakatan (*Withdrawal Agreement*).

Masa Pemerintahan Boris Johnson sendiri penyelesaiannya bukanlah perhal mudah, terdapat waktu, upaya, tenaga yang perlu dikorbankan oleh pihak berkepentingan yang terlibat seperti Dewan Komisi Uni Eropa, Parlemen UK, dan partai-partai UK. Perpindahan antara UK dan EU dengan adanya kesepakatan yang sebelumnya tampak mustahil menjadi perpindahan yang bermanfaat bagi kedua pihak. Kesepakatan yang tertuang dalam *Withdrawal Agreement* memuat terkait ketentuan periode transisi dari UK meninggalkan EU pada tahun 2020 (As'ari, 2022). Tentunya dengan Keberhasilan *Withdrawal Agreement* akan berdampak positif pada keadaan yang akan dilalui UK dan EU setelah resminya brexit. Dengan adanya kesepakatan akan melindungi hak warga negara, baik itu dari UK maupun hak warga negara anggota EU.

Selain itu, ketika berakhirnya masa transisi hubungan kedua pihak akan menjadi lebih lancar dan tidak menghambat baik dari perpindahan penduduk, keuangan, perdagangan terkait lalu lintas barang dan jasa, serta perbatasan wilayah. Keberhasilan *Withdrawal Agreement* pasca referendum brexit menjadi menarik untuk diteliti karena proses yang panjang dan kerumitan pada ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam kesepakatan ini. Peran pihak internasional dan domestik yang terlibat dan mendorong kesuksesan kesepakatan *Withdrawal Agreement* membuatnya semakin kompleks. Sehingga, penulis tertarik untuk mengungkapkan dan menjelaskan faktor dibalik keberhasilan *Withdrawal Agreement* dengan melakukan penelitian dengan judul “Keberhasilan *Withdrawal Agreement* UK - EU Pasca Referendum Bexit (2016-2020)”.

1.2 Rumusan Masalah

Melalui latar belakang permasalahan yang sebelumnya telah dipaparkan, maka dapat diajukan rumusan masalah penelitian yaitu

“Mengapa *Withdrawal Agreement* antara UK dengan EU berhasil dilakukan pasca referendum brexit?”

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini dapat dipaparkan sebagai berikut:

1. Tujuan khusus

Mengungkapkan dan Menjelaskan faktor dibalik keberhasilan *Withdrawal Agreement* antara UK dengan EU pasca referendum brexit tahun 2016 hingga 2020.

2. Tujuan umum

Menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu kesepakatan internasional baik yang dilakukan antara negara dengan negara maupun negara dengan suatu komunitas internasional.

1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini digunakan agar dapat memberikan sumbangsih dalam dua aspek kegunaan baik secara akademis maupun praktis. Adapun kegunaan dari penelitian ini, antara lain:

a. Kegunaan akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap perkembangan akademis dalam studi hubungan Internasional terkait proses penentuan Kebijakan Luar Negeri yang melibatkan peran domestik dan internasional dalam keberhasilan kesepakatan internasional. Khususnya dalam keberhasilan *Withdrawal Agreement* antara UK dan EU pasca referendum brexit (2016 – 2020).

b. Kegunaan praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu acuan untuk menentukan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu negara dalam menyepakati perjanjian internasional

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Tinjauan Pustaka

Kerangka pemikiran dari penelitian ini merupakan hasil dari penelaahan beberapa penelitian terdahulu yang memiliki topik terkait. Literatur tersebut diantaranya yaitu, dalam literatur *Journal of Common Market Studies* Tahun 2021 karya Benjamin Martill yang berjudul “*Deal or no Deal: Theresa May's Withdrawal Agreement and the Politics of (Non-)Ratification*” memberikan penjelasan terkait kegagalan proses ratifikasi *Withdrawal Agreement* pada masa Theresa May. Tulisan ini berpendapat bahwa adanya perubahan momen ratifikasi di antara tahun 2016 hingga 2019 menjadi penyebab kegagalan *Withdrawal Agreement* di Parlemen Inggris. Pemerintah pada awal referendum sebenarnya memiliki kekuasaan untuk memutuskan *deal* atau *no-deal* dengan mencari dukungan oposisi di Parlemen. Namun, selama

berlangsungnya negosiasi Parlemen mengambil kendali dalam agenda legislatif untuk mendukung brexit tanpa kesepakatan sehingga membuat posisi Theresa May terdesak.

Martill menemukan bahwa kesepakatan tidak dapat tercapai disebabkan oleh kegagalan negosiasi May dengan pemangku kepentingan domestik yaitu parlemen Inggris dan argumentasi ini didukung dengan teori *Two Level Games* yang dikemukakan Putnam bahwa negosiasi domestik akan mempengaruhi perjanjian Internasional. Penelitian ini menyebutkan bahwa mengidentifikasi mekanisme konstitusional, politik dari domestik negara dapat dijadikan pengembangan pada peneliti selanjutnya untuk melihat peran aktor domestik yang dapat mempengaruhi ratifikasi.

“Rather than conceptualising veto players as actors constrained within existing decision-making processes, future studies may do well to interrogate the mechanisms - constitutional, political, discursive - through which domestic actors are able to influence the rules of game and alter the likelihood of ratification.” (Martill, 2021).

Berdasarkan penelitian Martill, dapat disimpulkan bahwa perlu peran aktor domestik sangat berdampak dalam keputusan ratifikasi atau tidaknya suatu kesepakatan internasional.

Kemudian terdapat literatur kedua yang penulis jadikan sumber referensi dalam penelitian ini. Melalui *Journal of International Relations (Jos)*, penelitian tahun 2022 dengan judul Rasionalitas Perdana Menteri Boris Johnson Menyetujui Perjanjian Dagang Inggris-Uni Eropa Pasca Referendum Brexit, menunjukkan bagaimana Boris Johnson mengambil keputusan kesepakatan dagang dengan Uni Eropa. Sebagai penulis, Hafid

Adim Pradana dan Syelda Titania Sukarno Putri menjelaskan bahwa keberhasilan tersebut didasari oleh tindakan rasional Boris Johnson untuk menstabilkan perekonomian nasional Inggris serta mempertahankan eksistensi kepemimpinannya sebagai perdana Menteri Inggris yang mana didukung dengan *Rational Choice Theory* yang menekankan pada adanya suatu instrumen kebijakan luar negeri digunakan sebagai upaya mencapai kepentingan nasionalnya sehingga pemimpin negara menetapkan tindakan yang rasional sebagai penentu kebijakan negara dengan memilih pilihan yang terbaik (Pradana & Putri, 2022). Penelitian Pradana ini menekankan bahwa kebijakan luar negeri suatu negara dapat dianalisis melalui tindakan rasional dari pemimpin untuk kepentingan nasional negara.

Temuan pada literatur lain yaitu pada karya Febby Wijayanti tahun 2023 yang berjudul *Perdagangan Internasional Inggris Dengan Uni Eropa Tahun 2016-2020*. Pada literatur ini menekankan pada peran pemerintah Inggris untuk menyelesaikan permasalahan perdagangan antara Inggris dan Uni Eropa setelah adanya brexit. Proses negosiasi lama dalam mewujudkan brexit karena adanya keinginan untuk menghindari brexit tanpa kesepakatan sehingga dapat melindungi perdagangan Inggris. Tulisan ini menunjukkan andil pemerintah dalam menghindari kerugian setelah brexit. Dengan bantuan pisau analisis Teori *Multi Track Diplomacy: Track 1* yang berfokus pada aktor (pemerintah) dan bisnis menjelaskan bahwa terdapat peran pemerintah dalam negosiasi perdagangan internasional untuk mengurangi kerugian negara (Wijayanti, 2023).

Pada penelitian kedua dan ketiga terdapat perbedaan kesepakatan yang dikaji dimana, Pradana dan Wijayanti merujuk pada keberhasilan perjanjian dagang dengan Uni Eropa. Sedangkan, penulis lebih tertarik untuk membahas keberhasilan *Withdrawal Agreement* yang dapat dikatakan sebagai gerbang untuk menentukan hubungan masa depan UK dan EU. Sebab dengan keberhasilan *Withdrawal Agreement* yang mengatur hubungan kedua pihak pada masa transisi memberikan peluang lebih besar dalam berbagai kesepakatan termasuk perjanjian dagang. Kemudian, perbedaan penelitian ini daripada penelitian pertama yaitu merujuk pada hal yang dikaji. Martil lebih mendalami kegagalan ratifikasi *Withdrawal Agreement* pada masa Theresa May sedangkan penulis lebih berfokus pada keberhasilan *Withdrawal Agreement* pada masa Boris Johnson dengan menekankan pada saran dari Martill untuk mengkaji mekanisme aktor domestiknya. Menggunakan teori *Two level games* sebagai referensi dari penelitian Martill, penulis ingin menunjukkan bahwa negosiasi dan peranan pihak domestik memiliki pengaruh besar terhadap perjanjian internasional yang akan dilakukan negara. Peran domestik suatu negara dan negara lain yang terlibat dengan kesepakatan internasional yang sedang dinegosiasikan saling memberikan pengaruh satu dengan lainnya.

1.5.2 Teori

Berdasarkan ketiga penelitian tersebut menjadi referensi bagi penulis untuk menghadirkan penelitian yang memiliki kebaruan meskipun dalam lingkup topik yang sama. Penelitian ini akan mengungkapkan dan menjelaskan

alasan dibalik keberhasilan *Withdrawal Agreement* antara UK dan EU pasca referendum brexit menggunakan Teori *Two Level Games* yang digagas oleh Robert Putnam. Teori ini mengkaji fenomena yang terkait dengan kemunculan konflik maupun kerjasama. Putnam memperkenalkan teori ini sebagai hasil kajian KTT G7 atau Bonn Summit yang berlangsung pada tahun 1976 dan 1979. Penekanan dalam teori ini berkaitan dengan analisa terhadap kebijakan dengan dua sisi yaitu politik domestik dan politik internasional atau global. Faktor-faktor yang memberikan pengaruh dalam terciptanya motif atau latar belakang terbentuknya sebuah kebijakan dapat dijelaskan melalui *Two level game* (Sakti, 2019). Kebijakan luar negeri berada dalam *Two-Level Games* ketika keputusan pemerintah berada diantara hasil negosiasi tingkat domestik dan internasional.

Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games karya Robert Putnam mampu menjelaskan hubungan politik dalam negeri dengan hasil kebijakan luar negeri suatu negara. *Two-Level Games* Putnam dapat menjelaskan interaksi yang dilakukan oleh internasional dan domestik. Interaksi dilakukan berdasarkan perjanjian internasional dengan melakukan proses diplomasi dan negosiasi (Putnam, 1988, p.435). Proses negosiasinya sendiri terbagi menjadi 2 tahap yaitu pada level 1 (Internasional) dan Level II (domestik). Pada Level I, negosiator sebagai perwakilan negara akan membawa kepentingan negaranya dan melakukan negosiasi dengan pihak lainnya. "*Bargaining between negotiators, leading to tentative agreement*" dimana dalam negosiasi, perwakilan negara membawa *win-set* (kepentingan

nasional) yang akan dinegosiasikan menjadi kepentingan bersama (Putnam, 1988, p. 436). *Win-set* adalah kemungkinan perjanjian di Level I yang akan berhasil (Putnam, 1988, p. 437). Keberhasilan Level I dapat terjadi apabila perundingan yang dilakukan pihak yang terlibat mencapai kata sepakat.

Ketika kesepakatan pada Level I tercapai, proses selanjutnya adalah penandatanganan oleh pihak terkait. Akan tetapi, pada Level I perjanjian hanya bersifat sementara dan tidak dapat diterapkan sebelum adanya ratifikasi (Putnam, 1988, p. 438). Hasil perundingan internasional mencerminkan besarnya keuntungan dalam negeri. Terdapat dua proposisi hubungan diantara kendala domestik dan kekuatan *bargaining*. Proposisi pertama *win set* yang besar akan meningkatkan potensi keberhasilan perjanjian dan menurunkan kemungkinan negara yang terlibat untuk mengelak dari perjanjian tersebut (Moravcsik, 1993). Pada proposisi ini terdapat *voluntary defection* atau pengelakan sukarela, dimana pemerintah suatu negara gagal melakukan ratifikasi terhadap perjanjian yang karena pengaruh oleh kelompok domestik (Moravcsik, 1993). Kemudian proposisi kedua yang diperoleh Putnam melalui gagasan Thomas Schelling menjelaskan bahwa ukuran dari keuntungan domestik akan mempengaruhi distribusi keuntungan bersama dari negosiasi internasional (Moravcsik, 1993).

Keputusan ratifikasi terletak pada negosiasi terpisah antara negosiator dengan pihak domestik terkait kesepakatan yang sebelumnya telah dinegosiasikan pada Level I. "*Separate discussions within each group of constituents about whether to ratify the agreement*" memiliki arti bahwa ketika

kesepakatan di Level I dilakukan negosiator akan kembali dilakukan negosiasi dengan pihak domestik negara untuk memperoleh izin ratifikasi (Putnam, 1988). Tahapan negosiasi dengan pihak domestik ini disebut sebagai Level II. Dalam hal ini, terdapat persyaratan bahwa pada perjanjian di Level I memerlukan ratifikasi pada Level II membentuk hubungan keterkaitan kedua level tersebut. Sehingga, pada Level II membutuhkan *win-set* sebagai suatu kemungkinan bahwa kesepakatan di Level I akan diratifikasi pada Level II. *Win-set ini* berisi kepentingan domestik pihak yang terlibat dimana, semakin besar *win-set* pihak yang terlibat akan memperbesar peluang ratifikasi dan begitu pula sebaliknya (Putnam, 1988).

Proses ratifikasi perjanjian internasional dapat dipahami dengan konsep *win-set*. Putnam memaknai *win-set* sebagai kesepakatan yang melibatkan konstituen pada lingkungan internal (domestik) pada Level II sebagai pedoman terhadap pilihan ratifikasi atau keputusan yang akan diambil dalam ranah internasional yang terjadi pada Level I (Keisuke, 1993). *Win-set* yang lebih besar akan memungkinkan kesepakatan berhasil. Kesepakatan akan berhasil apabila aktor pada Level II memperoleh *win-set* yang besar, dan hal ini akan mempengaruhi negosiasi pada Level I. Kemampuan negosiator untuk memperkecil *win-set* dengan memberikan hak veto pada aktor domestik akan meningkatkan posisi tawar pada Level I (Keisuke, 1993). Selain itu, adanya ketidakpastian pada proses ratifikasi dalam level 2 juga dapat mempengaruhi negosiasi pada Level I (Keisuke, 1993). Hal ini menunjukkan bahwa hasil

negosiasi di Level II akan menentukan bagaimana kelanjutan kesepakatan di Level I.

Win-set menjadi tolak ukur keberhasilan diplomasi dalam negosiasi di Level I. Dengan mengetahui *win-set*, negosiasi yang berlangsung pada Level I dapat dilihat besaran *overlapping*-nya. Berdasarkan teori Putnam, *overlapping* adalah situasi ketika *win-set* antar negara saling bertemu (Putnam, 1988). *Win-set* dipaparkan Shepsle dan Weingast, 1987 sebagai suatu alat ukur mengenai kesamaan pada kesepakatan yang dirumuskan dengan kepentingan nasional negara. Semakin besarnya manfaat perjanjian atau kerugian apabila tidak terjadi perjanjian akan memperbesar *win-set* (Moravcsik, 1993). Terdapat tiga faktor yang dapat dijadikan sebagai ukuran *win-set* yaitu pertama, distribusi Kekuasaan, Preferensi dan Koalisi. Kedua, Institusi Politik dan yang ketiga adalah Strategi Negosiator. Pada Level II, ukuran *win-set* dapat dilihat berdasarkan Distribusi Kekuasaan, Preferensi dan Koalisi domestik negara. Distribusi kekuasaan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap ratifikasi perjanjian internasional karena pihak legislatif memiliki kewenangan meratifikasi serta mengawasi cara kerja eksekutif (Khoirina, 2021). Preferensi berkaitan dengan isu yang menjadi prioritas dalam negeri yang menjadi tuntutan ketika membuat perjanjian internasional, serta koalisi merupakan politisi atau pihak yang memberikan tuntutan untuk menekan dan mengontrol pemerintah (Khoirina, 2021).

Ratifikasi akan lebih mudah apabila kesepakatan dilakukan dengan preferensi domestik yang membuat *win-set* jauh lebih besar. Preferensi

berkaitan dengan *Cost No Agreement*, dimana semakin kecil CNA akan membuat *winset* juga sama kecilnya. Hal ini menjadi pertimbangan karena penolakan terhadap ratifikasi perjanjian kerugiannya lebih kecil dibandingkan meratifikasinya. Akan tetapi, ketika dengan melakukan ratifikasi keuntungan yang di dapat lebih besar *Cost No Agreement* dan *win-set* kesepakatan menjadi besar. Putnam menyebutkan bahwa keuntungan dan kerugian dari sebuah kesepakatan internasional menjadi pertimbangan untuk melakukan ratifikasi (Putnam, 1988, pp.442-448). Selain itu, ukuran *win-set* juga tergantung oleh kekuatan *internasionalist* yaitu mendukung kerjasama internasional atau kekuatan *isolasionisme* yang menentang kerjasama internasional (Putnam, 1988).

Institusi Politik dalam Level II juga memberikan pengaruh terhadap proses ratifikasi kesepakatan internasional. Mekanisme maupun prosedur yang telah menjadi kesepakatan bersama dalam institusi yang memiliki wewenang untuk memberikan izin ratifikasi akan berpengaruh pada proses ratifikasi yang dilalui. Apapun bentuk dari kebiasaan politik dan praktiknya mempengaruhi ukuran *winset* (Putnam, 1988, pp. 448-450). Selain tolak ukur *win-set* dalam ranah domestik tersebut terdapat juga Starategi negosiator yang menjadi tolak ukur keberhasilan *win-set* di ranah internasional Level I. Minimnya posisi tawar dengan negara lain akan berakibat pada besarnya kepentingan negara lain pada kesepakatan tersebut yang berpotensi tidak searah dengan kepentingan nasional negaranya. Hal ini berlaku juga pada posisi sebaliknya.

Pada Level II, pihak domestik tentu saja akan memperhatikan kepentingan nasional negaranya. Negosiator perlu memaksimalkan keuntungan dari pada kerugian dalam isi kesepakatan. Strategi yang dapat digunakan negosiator dalam Level I adalah memahami *wins-set* pihak yang bernegosiasi, sehingga dapat diketahui ukuran posisi tawar menawar lawan. Pada dasarnya negara dengan *wins-set* kecil mempunyai nilai posisi tawar yang maksimal karena dapat mengancam pihak domestik negaranya tidak akan melakukan ratifikasi dan kesepakatan gagal karena *wins-set* mereka kecil dibandingkan pihak lawan maka tidak terjadi *overlap*. Ketika situasi ini terjadi negosiator membutuhkan strategi "*side payment*" atau "*Generic good will*" (Putnam, 1988).

Side payment merupakan strategi yang digunakan untuk meningkatkan *wins-set* lawan dengan memberikan penawaran yang baik untuk pendukung marjinal. Sehingga, pendukung marjinal akan memperbesar *wins-set* dan ratifikasi kesepakatan akan lebih besar peluangnya. Sedangkan *generic good will* merupakan strategi yang digunakan untuk memperbesar *wins-set* namun tidak menjamin terjadinya ratifikasi pada Level I (lawan). Pada strategi ini pendukung marjinal sepenuhnya memberikan otonomi sehingga tekanan domestiknya kecil. Penggunaan strategi ini ketika tidak terdapat kelompok marjinal yang dapat mendukung ratifikasi (Putnam, 1988). Dapat disimpulkan bahwa, "*side payment*" hanya fokus pada meningkatkan *wins-set* lawan dengan memberikan perlakuan yang spesifik, sedangkan "*generic good will*" fokus terhadap peningkatan *wins-set* secara umum tanpa menjamin proses ratifikasi

pada Level I. Meskipun caranya berbeda tujuan dari strategi ini untuk memperbesar *win-set* dan mencapai kesepakatan dalam negosiasi internasional.

Pada saat yang bersamaan, negosiator yang berusaha meningkat akan *win-set* lawan juga tidak boleh memperlemah *winset* negaranya. Meskipun semakin besar *winset* akan mempermudah proses ratifikasi di ranah domestik, ukuran *winset* yang besar justru memperkecil posisi tawar di ranah internasional. Hal ini terjadi karena dengan *winset* lawan yang kecil, pihak lawan akan menekan negosiator bahwa tidak akan meratifikasi di ranah domestik mereka. Apabila ituasi ini terjadi maka kesepakatan yang telah ditandatangani pada Level I menjadi tidak berguna dan perjanjian internasional batal dilaksanakan (Putnam, 1988, pp. 450-452). Sehingga kesepakatan Internasional sendiri hanya dapat tercapai ketika *win-set* dari aktor yang terlibat saling tumpang tindih (*overlapping*) (da Conceição-Heldt & Mello, 2017). Untuk memecahkan masalah tersebut diperlukan *Win-win solution* dari negosiator kedua pihak sebagai solusi yang akan menguntungkan keduanya.

1.6 Operasionalisasi Konsep

Untuk menghasilkan penelitian yang komprehensif, penulis akan memaparkan konsep yang dapat dijadikan tolak ukur. Dalam operasionalisasi konsep, penulis akan memaparkan konsep-konsep yang akan diteliti menggunakan pengertian secara definitif sesuai dengan pemikiran ahli yang kemudian akan dispesifikasikan pada definisi operasional dalam penelitian ini.

1.6.1 Definisi Konseptual

1.6.1.1 Negosiasi Dua Level

Negosiasi dua level merupakan diskusi yang dilakukan melalui dua tahapan yaitu Level I di ranah Internasional dan Level II di ranah domestik dimana masing-masing perwakilan negara membawa *win-set* (kepentingan nasional) yang akan dinegosiasikan menjadi kepentingan bersama (Putnam, 1988, p. 436).

1.6.1.2 Win Set

Win-set adalah kemungkinan perjanjian di Level I yang akan berhasil (Putnam, 1988, p. 437). Putnam melihat besar kecilnya *win-set* melibatkan konstituen pada lingkungan internal (domestik) pada Level II sebagai pedoman terhadap pilihan ratifikasi atau keputusan yang akan diambil dalam ranah internasional yang terjadi pada Level I (Keisuke, 1993). Terdapat tiga faktor yang dapat dijadikan sebagai ukuran *win-set* yaitu distribusi Kekuasaan, Preferensi dan Koalisi, kemudian, Institusi Politik serta Strategi Negosiator (Putnam, 1988).

1.6.1.3 Brexit

Brexit merupakan akronim dari “*Britain exit*” yang memiliki arti keluarnya *United Kingdom* dari integrasi *European Union* melalui referendum atau pemungutan suara di masyarakat Inggris pada 26 Juni 2016 (Nainggolan, 2016).

1.6.1.4 Withdrawal Agreement

Withdrawal Agreement adalah perjanjian yang mengatur ketentuan penarikan diri UK dari EU (brexit) seperti ketentuan umum, penghormatan atas

hak warga negara, isu pemisahan, penyelesaian keuangan, masa transisi, serta tiga protokol perbatasan wilayah yaitu Siprus, Gibraltar dan Irlandia (European Commission, 2020).

1.6.1.5 Backstop

Backstop merupakan *soft border* yang berfungsi mencegah perbatasan keras di perbatasan Irlandia sehingga mempermudah arus barang dan jasa dengan membuat Irlandia Utara tetap mengikuti Pabean EU ketika tidak terdapat solusi perjanjian dagang setelah berakhirnya periode transisi brexit hingga Desember tahun 2020 (Maharani, 2020).

1.6.2 Definisi Operasional:

Dalam mengoperasikan konsep-konsep pada kerangka konseptual akan menyesuaikan dengan studi kasus Keberhasilan *Withdrawal Agreement* antara UK dan EU pada penelitian ini.

1.6.2.1 Negosiasi Dua Level

Pada pengaplikasiannya terdapat negosiasi dua Level yang harus dilakukan dalam mencapai *Withdrawal Agreement*. Tingkat pertama pada level I (internasional) dilakukan oleh Perdana Menteri UK sebagai negosiator dengan negosiasi Dewan Komisi EU dimana ketika UK mulai memberlakukan Pasal 50 perjanjian Lisbon pasca keputusan untuk brexit diambil. Kesepakatan sementara terjadi antara EU dan UK pada 14 November 2018 dalam negosiasi di UE *council* dengan penandatanganan terkait “*Withdrawal Agreement*” dan deklarasi politik terkait hubungan masa depan kedua pihak dalam pertemuan Dewan Uni Eropa. Ketika perjanjian secara tentatif telah dilakukan pada ranah

internasional, tentunya membutuhkan ratifikasi atau persetujuan untuk mengadopsi perjanjian tersebut sebagai kebijakan suatu negara. Dalam proses ratifikasi terjadi pada negosiasi di Level II (domestik). Keberhasilan kedua tahapan ini saling mempengaruhi sehingga dibutuhkan *win-set*.

1.6.2.2 Win Set

Kemungkinan isi perjanjian yang dapat disepakati dalam *Withdrawal Agreement* melibatkan persetujuan dari pihak domestik UK. Keputusan ratifikasi dapat dilihat melalui strategi Boris Johnson untuk memperbesar *winset* EU tanpa mengurangi *winset* UK dengan menghapus *backstop*. Preferensi masyarakat terkait manfaat *Withdrawal Agreement* menekan Johnson melakukan brexit dengan kesepakatan, kemudian Penerimaan Boris Johnson terhadap tuntutan Koalisi (Partai Buruh dan sebagian, Partai Konservatif) mengenai isi kesepakatan yang mereka kehendaki juga menjadi faktor yang memperbesar *win-set* domestik. Selain itu, proses ratifikasi pada institusi politik UK melalui parlemen yang lebih menekankan pada keputusan *House of Commons* memperbesar *win-set* Sehingga dengan ukuran *win-set* domestik yang besar meningkatkan keputusan ratifikasi.

1.6.2.3 Brexit

Brexit pada penelitian ini akan menjadi batasan waktu penelitian untuk memahami keberhasilan *Withdrawal Agreement* yakni sejak dilaksanakannya referendum atau pemungutan suara brexit dari tahun 2016 hingga terlaksana secara resmi di tahun 2020. Dimana mayoritas pemilih di UK memilih untuk keluar dari UE. Proses Brexit merupakan yang pertama dalam sejarah UE dan

memiliki dampak yang luas, baik bagi UK maupun negara-negara anggota UE lainnya. Ini melibatkan negosiasi kompleks mengenai berbagai aspek, termasuk perdagangan, keamanan, imigrasi, dan kerja sama lainnya antara UK dan negara-negara UE.

1.6.2.4 *Withdrawal Agreement*

Withdrawal Agreement pada penelitian ini akan penulis posisikan sebagai aspek utama yang akan diteliti terkait faktor keberhasilannya untuk melihat kerjasama UK dan EU setelah brexit. *Withdrawal Agreement* merujuk pada kesepakatan yang dicapai antara Uni Eropa (UE) dan UK mengenai proses penarikan diri UK dari UE, yang dikenal sebagai Brexit. Perjanjian ini menetapkan berbagai ketentuan terkait dengan bagaimana UK akan keluar dari UE, termasuk masa transisi, hak-hak warga negara, pembayaran keanggotaan, dan masalah perbatasan di antara Irlandia Utara dan Republik Irlandia. *Withdrawal Agreement* mencakup protokol khusus yang dikenal sebagai Protokol Irlandia Utara, yang bertujuan untuk mencegah kerasnya perbatasan fisik antara Irlandia Utara (bagian dari UK) dan Republik Irlandia (anggota UE). Kesepakatan ini telah menjadi bagian dari proses brexit dan merupakan dasar bagi kedua belah pihak untuk mengelola transisi keluarnya UK dari UE sebaik mungkin, untuk meminimalkan gangguan ekonomi dan politik yang mungkin terjadi.

1.6.2.5 *Backstop*

Backstop dalam penelitian ini merupakan alasan kegagalan *Withdrawal Agreement* pada masa kepemimpinan Theresa May ketika

bernegosiasi dengan pihak *European Union* dan pihak domestik *United Kingdom*. Pokok utama dari *backstop* adalah untuk memastikan bahwa perbatasan terus tetap terbuka dan tidak menghambat aliran barang, orang, dan layanan di pulau Irlandia. Dalam konteks *Withdrawal Agreement*, *backstop* menjadi topik yang sangat diperdebatkan. Ini mencerminkan masalah kompleks antara keinginan untuk menghindari perbatasan keras di Irlandia, kebutuhan untuk memastikan integritas pasar dalam Uni Pasar Eropa, dan kepentingan politik domestik di UK, terutama dengan pandangan kelompok-kelompok yang ingin menjaga kedaulatan dan kemandirian UK dalam hal kebijakan perdagangan.

1.7 Argumen Penelitian

Penelitian ini berargumen bahwa keberhasilan *Withdrawal Agreement* UK dan EU terjadi karena Perdana Menteri Boris Jhonson menetapkan bahwa Irlandia Utara akan keluar dari Pabean EU bersama dengan negara bagian UK lain namun, memberikan Majelis Stormont (Irlandia Utara) pilihan untuk menentukan masa depannya ketika UK dan EU tidak dapat menegosiasikan kesepakatan dagang selama masa transisi brexit. Kesepakatan yang kembali dinegosiasikan dalam ranah domestik juga telah disetujui karena adanya koalisi partai yang memberikan tekanan. Selain itu, preferensi masyarakat akan keuntungan kesepakatan lebih besar dan mekanisme ratifikasi yang fokus terhadap tuntutan *House of Common* lebih mempermudah Boris Jhonson mencapai kesepakatan.

1.8 Metode Penelitian

Dalam pembuatan penelitian ini, penulis menerapkan metode kualitatif sebagai langkah sistematis untuk mengumpulkan dan menganalisis data. Sesuai dengan pendapat John dan David Creswell dalam bukunya *Research Design*, Penelitian kualitatif digunakan untuk meneliti sejarah, masalah sosial, tingkah laku serta fenomena. Selain itu, bentuk pertanyaan “Mengapa” dalam rumusan masalah menurut McCusker, K., & Gunaydin, S. (2015) lebih tepat apabila menggunakan metode kualitatif. Metode tersebut juga dapat mengungkapkan hal terpendam di balik suatu fenomena, salah satunya dengan studi kasus yang mana melakukan eksplorasi kasus hingga ke akarnya baik itu aktivitas, peristiwa serta program (Creswell & David Creswell, 2018). Fenomena dalam penelitian akan dikaji secara induktif yaitu hal bersifat khusus ke umum. Oleh karena itu, penulis putuskan dalam penelitian ini akan menggunakan metode kualitatif, sebab dari pertanyaan rumusan masalah dan tujuan penelitian sesuai dengan arah metode kualitatif, dimana tulisan ini akan mendalami secara komprehensif terkait studi kasus keberhasilan *Withdrawal Agreement* yang nantinya akan disertai dengan jenis data berupa kata-kata.

1.8.1 Tipe Penelitian

Berdasarkan tujuan, metode dan lingkup penelitian, dapat diklasifikasikan bahwa penelitian ini adalah penelitian eksplanatif. Penelitian ini berusaha untuk memberikan penjelasan-penjelasan atau jawaban dari permasalahan penelitian. Menurut Grey (2014) penelitian eksplanatif berguna untuk memperhitungkan dan menjelaskan informasi terkait pertanyaan "mengapa", sehingga dapat diketahui faktor atau alasan sebagai pendukung atau

penyangkal suatu fenomena terjadi yang mana nantinya akan ditemukan keterkaitan diantara faktor dan fenomena tersebut (Boru, 2018). Maka, sesuai dengan rumusan masalah “mengapa” penulis berusaha menjawab faktor dibalik keberhasilan *Withdrawal Agreement* pasca referendum brexit melalui teori *Two Level Games* oleh Robert Putnam.

1.8.2 Situs Penelitian

Penelitian ini penulis lakukan di Semarang, penetapan situs penelitian menjadi hal yang penting untuk dicermati sebab situs akan menentukan bagaimana peneliti akan mendapatkan data yang konkret serta relevan terkait kondisi sesungguhnya dari subjek penelitian. Namun, penelitian ini akan dilakukan melalui *desk research*, keputusan ini diambil dengan mempertimbangkan cakupan subjek penelitian yang berada di luar jangkauan (global), sehingga keadaan penulis tidak memungkinkan untuk melakukan penelitian secara langsung ke lapangan. Meskipun begitu, keadaan ini tidak menghalangi penulis untuk menemukan literatur dalam dokumen resmi *UK Government* dan *European Commission* sebagai data primer, maupun artikel terpercaya seperti Google Scholar, Jstor, Scopus terkait keberhasilan *Withdrawal Agreement* sebagai sumber penelitian sekunder yang tersedia melalui media daring dan dapat diakses publik secara transparan.

1.8.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian terdiri dari unit analisis baik itu individu atau kelompok (Santoso, 2016). Subjek penelitian ini Dewan Uni Eropa, Pemerintah Inggris yang terdiri dari Perdana Menteri, Parlemen Inggris, dan kelompok

kepentingan. Para aktor ini berperan dalam keberhasilan *Withdrawal Agreement*.

1.8.4 Jenis Data

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari subjek penelitian, Jenis data dalam penelitian ini merupakan data kualitatif yang diperoleh melalui teks serta perkataan tertulis dari pemerintah UK dan EU Melalui studi kepustakaan peneliti akan mendapatkan jenis data penelitian berupa kata-kata dan tindakan subjek penelitian melalui laman berita *European Commission, UK Government, UK Briefing Policy* serta melalui buku, jurnal, berita dan artikel yang terkait dengan topik dan subjek penelitian. Adapun jenis data yang penulis dapatkan berasal dari sumber yang kredibel sebagai penunjang informasi dan analisis yang sah.

1.8.5 Sumber Data

Sumber data yang akan dipergunakan untuk penelitian ini berdasarkan penemuan data primer dan sekunder. Data primer bersumber langsung dari subjek penelitian dan data sekunder sendiri berasal dari data yang sebelumnya ada dan didapatkan melalui sumber tidak langsung (Sugiyono, 2016). Penulis mengumpulkan data primer melalui laman resmi pihak Inggris dan Uni Eropa, sedangkan *secondary data* atau data sekunder berdasarkan sumber yang relevan. Sumber – sumber tersebut didapatkan melalui perpustakaan fisik seperti buku maupun situs terpercaya seperti scopus, jstor, google scholar, artikel, jurnal ilmiah serta berita-berita baik melalui platform daring maupun media massa lain yang berhubungan dengan topik penelitian. Kemudian sumber

data yang telah penulis dapatkan, akan dilakukan pemrosesan yang lebih komprehensif melalui studi kepustakaan atau kajian literatur.

1.8.6 Teknik Pengumpulan data

Guna kesuksesan dan kesesuaian penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian kepustakaan sebagai teknik yang akan digunakan untuk mengumpulkan data. Studi kepustakaan adalah teknik menemukan dan menganalisis informasi yang terkandung dalam literatur dan dokumen yang relevan dengan penelitian (Moloeng, 2017). Hal ini akan dilakukan dengan kajian literatur melalui perpustakaan umum ataupun melalui media internet. Seperti, dokumen, hasil riset terdahulu yang memiliki kesesuaian topik, sumber buku, ataupun sumber-sumber lain yang digunakan untuk menunjang penelitian yang dilakukan penulis dan tentunya dapat dipertanggungjawabkan sebagai data sekunder dalam penulisan.

1.8.7 Analisis dan Interpretasi data

Tindakan analisis data merupakan proses menyaring, melakukan penafsiran serta memaparkan data untuk menciptakan argumen. Keberadaan argumen sebagai “jiwa” dari karya membutuhkan bukti yang mendukung yakni berupa data-data (Rosyidin, 2019). Dalam proses penyaringan data penelitian ini, penulis akan melakukan analisis menggunakan metode kongruen dimana akan menyelaraskan antara teori dan data. Data akan diambil berfokus pada logika yang terkandung dalam teori untuk memperkuat argumen.

1.8.8 Kualitas Data

Penelitian ini menggunakan data yang berkualitas dimana dalam proses analisis, data dipilih berdasarkan kredibilitas dan otentitasnya yang terkait keberhasilan *Withdrawal Agreement*. Orisinalitas tersebut dapat dibuktikan melalui pembubuhan referensi yang berasal dari sumber berkualitas dan kredibel serta tentunya terjamin keabsahannya seperti *UK Government*, *European Parliament Briefing*, *European Commission*, *UK Briefing Policy*.