

LAPORAN PENELITIAN
SIKAP ABSTAIN INDONESIA TERHADAP PERJANJIAN PERDAGANGAN
SENJATA (*ARMS TRADE TREATY, ATT*) PADA SIDANG MAJELIS UMUM
PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA (PBB) TAHUN 2013



OLEH:
DENIK ISWARDANI WITARTI Ph. D
ANGGUN PUSPITASARI S.IP
BUDI HARTONO S.IP

PROGRAM STUDI ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS BUDI LUHUR
JAKARTA
2014

LEMBAR PENGESAHAN PENELITIAN

1. Judul Penelitian : Sikap Abstain Indonesia Terhadap Perjanjian Perdagangan Senjata (*Arms Trade Treaty*, ATT) Pada Sidang Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) Tahun 2013
2. Ketua
Nama Lengkap : Denik Iswardani Witarti, Ph.D
NIP : 990005
Disiplin Ilmu : Hubungan Internasional
Pangkat/Golongan : Lektor
Jabatan Struktural : Dekan Fisip
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
3. Anggota
a. Nama Lengkap : Anggun Puspitasari, S.IP
NIP : 120057
Disiplin Ilmu : Hubungan Internasional
Jabatan Struktural : Staff FISIP
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
b. Nama Lengkap : Budi Hartono, S.IP
Disiplin Ilmu : Hubungan Internasional
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
4. Biaya Penelitian :
5. Waktu Penelitian : 6 Bulan
6. Biaya Penelitian :
7. Sumber Dana :
8. Publikasi : Jurnal Diplomasi Kementerian Luar Negeri RI

Jakarta, 3 Juli 2014

Mengetahui,
Dekan FISIP

Ketua Peneliti

Denik Iswardani Witarti, Ph.D

Denik Iswardani Witarti, Ph.D

Mengesahkan,

a.n. Direktur Riset dan Penjaminan Mutu



Dr. Ir. Wendi Usino, M.Sc, MM

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala rahmat, karunia, kesehatan, dan semangat yang telah diberikan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan penelitian ini. Penelitian ini terlaksana atas dukungan dana sepenuhnya dari Yayasan Pendidikan Budi Luhur Cakti melalui Direktorat Riset dan Pengabdian Kepada Masyarakat (DRPM), universitas budi luhur. Tim peneliti dapat menyelesaikan penulisan laporan penelitian ini berkat bantuan banyak pihak. Oleh karena itu, kami mengucapkan terimakasih kepada:

1. Dr. Ir. Wendi Usino, M.Sc, MM yang telah mengesahkan penelitian ini dalam Direktorat Riset dan Pengabdian Kepada Masyarakat (DRPM), Universitas Budi Luhur.
2. Pihak-pihak dari Kementerian Luar Negeri yang telah meluangkan waktunya untuk melakukan wawancara dengan tim peneliti, yaitu Bapak Fikry Cassidy. Bapak Daniel Tumpal Simanjuntak, dan Bapak Andy Rachmianto.
3. Semua pihak yang telah membantu penelitian ini yang tidak dapat disebutkan satu-persatu

Terlepas dari ketidaksempurnaan penelitian ini, penulis berharap atas kritik dan saran yang membangun dari pembaca sekalian. Semoga hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat yang positif kepada kita semua terutama bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan peningkatan kesadaran kepada masyarakat luas bahwa ATT jika diimplementasikan dengan itikad baik akan berdampak besar terhadap perdagangan dan transfer senjata konvensional internasional yang lebih bertanggung jawab.

Jakarta, 18 Juni 2014

Tim peneliti

ABSTRAK

SIKAP ABSTAIN INDONESIA TERHADAP PERJANJIAN PERDAGANGAN SENJATA (*ARMS TRADE TREATY*, ATT) PADA SIDANG MAJELIS UMUM PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA (PBB) TAHUN 2013

Denik Iswardani Witarti, Ph.D
Anggun Puspitasari, S.IP
Budi Hartono, S.IP

Indonesia bersikap abstain di Perjanjian Perdagangan Senjata (*Arms Trade Treaty*/ATT) pada tahun 2013 di Sidang Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) di New York. Permasalahan muncul Indonesia menjadi salah satu negara yang mendukung terbentuknya ATT dari awal pembahasan pada tahun 2006. Selain itu, sebelum terbentuknya ATT, Indonesia turut berpartisipasi aktif dalam rezim internasional mengenai senjata konvensional seperti *Mine Ban Treaty* dan *Convention on Cluster Munitions*. Skripsi ini bertujuan untuk (1) menggambarkan faktor, proses pembentukan ATT, dan isi perjanjian ATT seperti prinsip dan aturan, (2) menjelaskan partisipasi aktif Indonesia dalam rezim internasional senjata konvensional sebelum ATT, (3) menganalisa sikap abstain Indonesia terhadap ATT. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan data sekunder. Data tersebut dianalisis menggunakan teori rezim internasional dan teori pilihan rasional. Melalui teori pilihan rasional menghasilkan suatu pemahaman bahwa terdapat dua kepentingan Indonesia di dalam ATT, yaitu kepentingan mencegah perdagangan gelap dan menjaga kepentingan pertahanan. Meskipun Indonesia memiliki permasalahan mengenai perdagangan senjata gelap konvensional, tetapi Indonesia tetap memilih kepentingan pertahanan sebagai hal yang paling vital.

Kata Kunci: Indonesia, *Arms Trade Treaty*, senjata konvensional, teori rezim internasional, teori pilihan rasional.

ABSTRACT

THE ABSTAINED CHOICE OF INDONESIA TO ARMS TRADE TREATY (ARMS TRADE TREATY, ATT) AT THE GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS (UN) 2013

Denik Iswardani Witarti, Ph.D

Anggun Puspitasari, S.IP

Budi Hartono, S.IP

This thesis aims to analyze about Indonesia's stand to abstain on the Arms Trade Treaty (ATT) in 2013 General Assembly of the United Nations (UN) in New York. The problem arises when Indonesia was actually one of the states that support the formation of the initial discussion of the ATT in 2006. Moreover, Indonesia actively participates in the international regime on conventional weapons such as Mine Ban Treaty and Convention on Cluster Munitions. This thesis aims to (1) describe the factors, formation process, and the content of ATT such as the principle and rules, (2) describe the active participation of Indonesia in the international regime of conventional weapons before ATT, (3) analyzing Indonesia's stand to abstain in ATT. The research uses a qualitative approach with secondary data. Data will be analyzed using the theory of international regimes and rational choice theory. The result's show that there are two Indonesia's interests in the ATT, which are to prevent the illicit trade and to preserve the defense interest. Although Indonesia has concerns about illicit trade of conventional weapons, but Indonesia still prefer's the defense interest as the most vital.

Keyword: Indonesia, Arms Trade Treaty, conventional weapons, international regime theory and rational choice theory.

DAFTAR ISI

Lembar Pengesahan	ii	
Kata Pengantar	iv	
Abstrak	v	
Abstract	vi	
Daftar Isi	vii	
BAB I	PENDAHULUAN	1
	1.1 Latar Belakang	1
	1.2 Rumusan Masalah	5
	1.3 Tujuan Penelitian	5
	1.4 Kerangka Pemikiran	6
	1.5 Metode Penelitian	6
BAB II	KAJIAN TEORI PILIHAN RASIONAL	8
	2.1 Tinjauan Pustaka	8
	2.2 Kerangka Pemikiran	9
	2.2.1 Rezim Internasional	9
	2.2.2 Teori Pilihan Rasional	12
BAB III	REZIM INTERNASIONAL PERJANJIAN PERDAGANGAN SENJATA (ARMS TRADE TREATY/ATT)	17
	3.1 Proses Pembentukan ATT	18
	3.2 Pasal-Pasal Penting dalam ATT	22
BAB IV	ANALISA SIKAP ABSTAIN INDONESIA DALAM ATT	28
	4.1 Pertimbangan Politik dan Keamanan	28
	4.1.1 Peredaran Senjata Illegal di Daerah Konflik	29

4.1.2	Tren Perkembangan Persenjataan Konvensional	33
4.1.3	Tujuan Indonesia di ATT	34
4.2	Analisa Teori Pilihan Rasional Sikap Indonesia Pada ATT	38
4.2.1	Indonesia Memilih Sikap Setuju di ATT	38
4.2.2	Indonesia Memilih Sikap Menolak di ATT	39
4.2.3	Indonesia Memilih Sikap Abstain di ATT	40
BAB V	Kesimpulan	43
Daftar Pustaka		47

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Disiplin Ilmu Hubungan Internasional merupakan suatu ilmu yang bersifat dinamis karena memiliki perkembangan yang paling cepat. Kemunculan ilmu ini pada akhir abad ke-19 atau lebih tepatnya pasca Perang Dunia I memfokuskan pada isu peperangan dan perdamaian (*war and peace*). Akan tetapi pada perkembangannya, disiplin Ilmu Hubungan Internasional mengalami kompleksitas isu-isu yang mempengaruhi sistem internasional.¹ Pada dasarnya terdapat tiga lingkup unsur utama dalam Ilmu Hubungan Internasional, yaitu: keamanan strategis, diplomasi, dan politik ekonomi internasional. Namun pada era pasca Perang Dingin, isu dari disiplin ilmu ini menjadi meluas, dimana ancaman (*threats*) yang datang tidak hanya muncul dari lingkungan eksternal saja, melainkan juga datang dari lingkungan internal negara. Secara tradisional pengertian dari ancaman hanya bersifat militer, namun dalam perkembangannya sifat ancaman menjadi jauh lebih rumit.

Untuk mencegah dan meminimalkan munculnya potensi konflik yang bahkan hingga ke skala yang lebih besar yaitu perang, maka negara secara rasional membentuk suatu aturan yang berskala internasional atau yang lebih dikenal dengan istilah rezim internasional yang tujuannya adalah untuk menertibkan, mengatur, dan memelihara stabilitas dalam hubungan internasional. Secara sederhana rezim internasional diartikan sebagai sebuah sistem pengaturan yang didalamnya terdapat prinsip, konsep, dan aturan yang mengatur hubungan antar negara dalam politik internasional. Orientasi dari rezim internasional bermacam-macam, yang salah satu orientasinya adalah pada isu keamanan. Pengaturan dari rezim internasional terkait dengan isu keamanan adalah rezim mengenai perdagangan persenjataan internasional.

¹ Bob Sugeng Hadiwinata, 2007, *Transformasi Isu dan Aktor di dalam Studi Hubungan Internasional: Dari Realisme hingga Konstruktivisme*, Yogyakarta: Graha Ilmu, hal. 1-3.

Rezim perdagangan senjata internasional menjadi hal yang penting karena seiring dengan meningkatnya perdagangan senjata di dunia. Pada era Perang Dingin jumlah perdagangan senjata sebesar US\$37.8 triliun, akan tetapi setelah berakhirnya Perang Dingin angka dari perdagangan senjata justru terus meningkat dan pada tahun 2008 mencapai sebesar US\$55 triliun.² Menurut laporan dari lembaga *Women's International League for Peace and Freedom* menunjukkan bahwa total dari perdagangan senjata dunia setiap tahunnya berjumlah US\$ 50 triliun dan angka tersebut terus meningkat tiap tahunnya.³ Sedangkan taksiran dari badan *Amnesty International* dan *Oxfam* memperkirakan perdagangan senjata global bernilai antara US\$ 60 triliun hingga US\$ 70 triliun per tahun.⁴ Seiring dengan meningkatnya angka dari perdagangan senjata internasional, namun tidak ada peraturan internasional yang mengatur mengenai perdagangan senjata tersebut.

Tidak adanya peraturan mengenai perdagangan senjata internasional membuat peredaran senjata menjadi tidak terkontrol. Negara-negara seperti di Somalia, Kongo, Liberia, Sierra Leone, dan Sudan yang meskipun telah di embargo oleh PBB akan tetapi dapat dengan mudah mendapatkan senjata. Senjata yang diperoleh negara-negara tersebut didapatkan dari internal wilayah Afrika seperti Ghana, dan eksternal wilayah Afrika seperti China, Israel, dan bahkan sebagian negara di Eropa.⁵

Dampak dari lemahnya pengontrolan perdagangan senjata pada akhirnya menimbulkan peningkatan terhadap *arms violence* dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Penelitian yang dilakukan oleh lembaga *Small Arms Survey* menunjukkan konflik kekerasan bersenjata senjata dari tahun 1990 hingga 2007

² Rachel Stohl, 2010, *U.S. Policy and the Arms Trade Treaty*, London: Chatham House, hal 11.

³ Women's International League for Peace and Freedom, 2011, *WILP Resolution on the Arms Trade Treaty*, Geneva: Quadrennial, hal. 1.

⁴ *Forumkompas*, (2013, 6 Juni), "Indonesia Abstain Soal Traktat Perdagangan Senjata," <http://forum.kompas.com/internasional/251558-indonesia-abstain-soal-traktat-perdagangan-senjata.html> diakses 19 September 2013.

⁵ *Ibid.*

telah menelan korban jiwa sebanyak 500.000 orang setiap tahunnya.⁶ Sedangkan *United Nation Development Program* (UNDP) yang menggunakan data statistik menunjukkan bahwa jumlah kematian yang diakibatkan oleh senjata berjenis *small arms* di negara-negara yang berbeda sebanyak 0.01 kematian per 100,000 orang di Hong Kong, 30 per 100,000 di El Salvador, 55 per 100,000 di Kolombia, dan jumlah tersebut meningkat 580 per 100,000 tiap tahunnya.⁷

Melihat dari fenomena perdagangan senjata yang tidak terkontrol sehingga berakibat pada krisis terhadap kemanusiaan membuat individu, negara, dan entitas lainnya di dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengambil langkah-langkah untuk menangani masalah ini dengan membentuk suatu rezim terkait dengan perdagangan senjata. Rezim mengenai perdagangan senjata ini pun bernama Perjanjian Perdagangan Senjata, (*The Arms Trade Treaty*, ATT). Ide yang melandasi terbentuknya ATT telah dimulai pada tahun 1990an. Pengagas dari ide ini adalah seorang penerima Hadiah Nobel Perdamaian yang bernama Laureates. Ide mengenai pengontrolan atas perdagangan senjata dicetuskan oleh Laureates dikarenakan keprihatinannya melihat tidak adanya peraturan mengenai perdagangan persenjataan yang menurutnya akan menjadi ancaman bagi keamanan manusia (*human security*).⁸ Setelah gagasan itu dicetuskan selanjutnya sejumlah negara pun mengembangkan permasalahan ini dengan mulai mengadakan pertemuan formal di bawah lingkup PBB.

Pada perkembangannya di tahun 2006, Majelis Umum PBB meminta negara-negara untuk memberikan pandangan mereka terkait dengan ATT, dimana lebih dari 100 negara terlibat dalam pertemuan tersebut. Salah satu negara yang hadir dalam pertemuan itu adalah Indonesia. Indonesia dan 85 negara lainnya memberikan dukungan terhadap pengembangan suatu instrumen yang mengikat secara hukum dalam ATT untuk membentuk standar internasional yang meliputi ekspor, impor, dan transfer senjata konvensional. Indonesia menyatakan, “tidak

⁶ *Ibid.*

⁷ Robert Muggah and Peter Batchelor, 2002, *Development Held Hostage: Assessing the effect of the small arms on human development*, UNDP.

⁸ www.un.org/disarmament/ATT diakses 19 September 2013.

adanya instrumen global terhadap perdagangan senjata konvensional dan SALW⁹ menunjukkan bahwa terdapat kebutuhan untuk membentuk instrumen universal yang bersifat multilateral dan non-diskriminatif.”¹⁰ Sayangnya, pada pertemuan tersebut tidak semua negara mendukung ATT ini, khususnya negara-negara utama pengekspor senjata. salah satunya adalah China yang mengungkapkan, “perlunya merundingkan perjanjian khusus agar dibahas secara menyeluruh dan hati-hati oleh masyarakat internasional”.¹¹ Negara pengekspor senjata lainnya yang menentang ATT adalah Amerika Serikat, negara ini menyatakan, “Amerika Serikat telah mengambil sikap untuk menolak ATT bukan karena kami tidak mendukung pengurangan transfer senjata gelap, melainkan kami tidak percaya bahwa perjanjian internasional adalah instrumen yang tepat untuk mencapai tujuan tersebut.”¹² Pada pertemuan tersebut negara-negara pengekspor utama dari senjata memiliki pengaruh yang kuat untuk menolak ATT meskipun jumlah negara yang setuju terhadap perjanjian tersebut lebih banyak yaitu 86 negara.

Setelah beberapa kali melakukan pertemuan, pada akhirnya di tahun 2013 Sidang Majelis Umum PBB melaksanakan penandatanganan terkait dengan ATT. Terdapat beberapa hal menarik dalam sidang itu. Yaitu seperti sikap Amerika Serikat sebagai salah negara utama pengekspor senjata yang mendukung dan menandatangani ATT. Padahal sebelumnya Amerika Serikat adalah negara yang menentang terbentuknya perjanjian ini. Hal menarik lainnya adalah sikap Indonesia. Indonesia sebagai salah satu negara yang mendukung pembentukan ATT justru mengambil sikap abstain. Padahal ketika pertama kali ATT diusulkan, Indonesia mendukung sepenuhnya perjanjian ini dan bahkan menjadi salah satu peniru dari perjanjian di Sidang Majelis Umum PBB.¹³ Indonesia yang diwakili oleh Muhammad Najib pada Konferensi Akhir tentang Perjanjian Perdagangan Senjata PBB menyatakan bahwa, “Aturan ini harus didasarkan pada terminologi

⁹ *Small Arms and Light Weapons*

¹⁰ *A Global Arms Trade Treaty: What states want*, 2007, Amnesty International, hal. 8.

¹¹ *Ibid*, hal. 12.

¹² *Ibid*, hal 13.

¹³ *Tempo*, (2013, 4 Juni), “Indonesia Refuses to Sign Arms Trade Treaty,” <http://en.tempo.co/read/news/2013/06/04/074485771/Indonesia-Refuses-to-Sign-Arms-Trade-Treaty> diakses 20 September 2013.

yang jelas, dan diawasi oleh sebuah panel independen atau kelompok penasehat.”¹⁴

1.2 RUMUSAN MASALAH

Perdagangan senjata internasional yang tidak terkontrol telah menjadi ancaman bagi komunitas internasional, khususnya bagi negara-negara berkembang seperti di Indonesia. Cela dari kosongnya peraturan mengenai perdagangan senjata ini dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab untuk menjualkan senjatanya yang berakibat pada penggunaan senjata oleh pihak-pihak yang tidak memiliki otoritas. Untuk mengatasi hal tersebut, elemen-elemen masyarakat internasional berupaya untuk membentuk suatu rezim internasional yang terkait dengan perdagangan senjata internasional yaitu ATT.

Indonesia menjadi salah satu negara yang berperan aktif dalam proses pembentukan rezim ATT yang dimulai pada tahun 2006. Akan tetapi pada perkembangannya Indonesia justru mengambil sikap abstain pada saat Sidang Majelis Umum PBB pada tahun 2013. Untuk mengetahui apa yang menjadi latar belakang sikap abstain Indonesia, maka yang menjadi pertanyaan dari penelitian ini adalah:

“Mengapa Indonesia mengambil sikap abstain dalam Perjanjian Perdagangan Senjata (Arms Trade Treaty, ATT) di Sidang Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa?”

Adapun periode pembahasan yang ingin diteliti tentang sikap abstain Indonesia terhadap Perjanjian Perdagangan Senjata dimulai sejak pertama kali rekomendasi mengenai rezim ATT diperkenalkan tahun 2006 hingga 2013. Karena tahun 2013 adalah waktu digelarnya sidang umum mengenai perjanjian ini.

¹⁴*Jakartapost*, (2013, 27 Juni), “Indonesia and Arms Trade Treaty,” <http://www.thejakartapost.com/news/2013/06/27/indonesia-and-arms-trade-treaty.html> diakses 20 September 2013.

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Penelitian mengenai Sikap abstain Indonesia terkait dengan Perjanjian Perdagangan Senjata di PBB ini bertujuan:

1. Menggambarkan faktor-faktor yang membentuk ATT, sejarah terbentuknya ATT, dan isi dari perjanjian ATT seperti norma, prinsip, dan aturan di dalam ATT
2. Menjelaskan peran Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian yang terkait dengan senjata sebelum dibentuknya ATT, peran Indonesia dalam pembentukan ATT, dan kebijakan luar negeri Indonesia terhadap ATT
3. Menganalisis sikap abstain Indonesia terhadap ATT

1.4 METODE PENELITIAN

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan penelitian deskriptif analitik, yaitu peneliti berusaha menggambarkan, menjelaskan, dan menganalisis situasi yang terjadi diantara dua variable yang berbeda, yakni variable independen dan variable dependen.¹⁵ Jenis data yang digunakan adalah dengan menggunakan metode kualitatif. John W. Craswell mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai, “*an inquiry process of understanding a social or human problem based on building a complex holistic picture, formed with words, reporting detailed views of informant and conducted in a natural setting*”.¹⁶

Menurut penjelasan diatas penelitian kualitatif merupakan sebuah proses penyelidikan pemahaman masalah sosial atau manusia berdasarkan pembangunan holistik yang kompleks, terbentuk dengan kata-kata, pelaporan secara rinci dan dilakukan dalam pengaturan ilmiah. Lalu, dalam penelitian ini, dilakukan upaya pengumpulan data dengan menggunakan beberapa metode berikut:

¹⁵ John W. Craswell, 1994, *Research Design: Qualitative and Quantitative Approach*, USA: SAGE Publication, inc, hal. 154.

¹⁶ *Ibid*, hal. 4.

Metode wawancara

Untuk mengetahui gambaran secara jelas mengenai Perjanjian Perdagangan Senjata secara umum dan sikap abstain Indonesia terhadap perjanjian tersebut, peneliti melakukan wawancara secara langsung dengan nara sumber.

Metode Kepustakaan

Selain metode wawancara, peneliti juga mengumpulkan data dengan mengkaji literatur yang relevan terkait dengan perdagangan senjata, *arms violence*, perjanjian perdagangan senjata, dan sikap abstain Indonesia terkait dengan perjanjian tersebut. Untuk metode literatur peneliti melakukan studi kepustakaan (*library research*) dengan merujuk pada buku-buku, jurnal, artikel, dan berita-berita di media yang sumbernya dapat dipertanggung jawabkan.

BAB II

KAJIAN TEORI PILIHAN RASIONAL

2.1 TINJAUAN PUSTAKA

Keamanan merupakan hal yang sangat penting bagi negara. Untuk menciptakan keamanan, negara saling berjuang meningkatkan kekuatan (power). Negara juga meningkatkan kekuatan untuk mencapai kepentingan (interest) sendiri. Oleh karena itu, negara dipandang sebagai aktor rasional yang bertindak atas kepentingan dirinya sendiri. Paradigma realis memandang kepentingan nasional adalah sebuah elemen kunci yang membimbing para pengambil kebijakan suatu negara untuk mengambil keputusan atau tindakan terhadap negara lain. Kepentingan nasional merupakan rumusan dari akumulasi kebutuhan umum suatu bangsa yang mencerminkan pilihan rasional dari suatu negara.¹ Paradigma realis memandang bahwa negara sebagai organisme yang hidup, berperan dan bertindak secara rasional dan tindakan-tindakannya berdasarkan kepentingan yang dirumuskan secara rasional. Realisme juga mengutamakan negara sebagai aktor internasional uniter dengan proses pembuatan keputusan tunggal, selalu rasional dalam tindakannya, dan berasumsi bahwa keamanan nasional adalah isu internasional paling penting.²

Sebuah pengambilan kebijakan luar negeri yang rasional meliputi suatu penetapan tujuan, pertimbangan terhadap seluruh kemungkinan pilihan dalam arti ketersediaan kapabilitas dan kepentingan negara. Mengiringi proses rasional ini, pengambil kebijakan dari kalangan pemerintahan mengevaluasi setiap alternatif,

¹ Achieving Cooperation Under Anarchy: *Strategic and Institutions* dalam Axelrod, Robert., dan Robert O. Keohane. (1986) “*Cooperation Under Anarchy*,” Princeton: Princeton University Press. Hal. 227.

² Tim Dunne, Milja Kurki dan Steve Smith, (2013), *International Relations Theory Discipline and Diversity*, 3rd Ed, United Kingdom: Oxford University Press, hal 74.

menyeleksi satu diantara yang paling maksimal kegunaannya (maksimalisasi keuntungan).³ Dalam tulisan Keohane yang berjudul *International Institutions and State Power*, Keohane menyatakan bahwa institusi internasional diciptakan sebagai respon dari adanya kepentingan diantara negara-negara. “*Institutions change as a result of human action and the changes in expectations and process that result can exert profound effects on state behavior,*” Berdasarkan karakter negara-negara tersebut akan membentuk struktur yang mendistribusikan kemampuan dari masing-masing negara. Karena negara merupakan aktor rasional yang berkembang di dalam lingkungan structural sekitarnya. Institusi internasional menentukan perilaku para aktor – sebagai bagian dari struktur dunia.⁴

2.2 KERANGKA PEMIKIRAN

2.2.1 Rezim Internasional

Hubungan internasional mengalami fenomena yang berubah-ubah seiring dengan munculnya isu-isu baru yang terjadi antar aktor dalam suatu komunitas lokal, regional maupun global. Salah satu cara untuk mengurangi dan bahkan menghilangkan isu-isu yang ada aktor-aktor di dalam hubungan internasional disamping melakukan hubungan bilateral, multilateral, kerjasama, dan bahkan aliansi mereka juga membentuk suatu peraturan yang disebut rezim internasional. Rezim internasional yang terkait dengan hal ini adalah mengenai ATT pada tahun 2013 yang merupakan salah satu bentuk rezim persenjataan yang dibentuk oleh aktor negara.

Terdapat beberapa definisi mengenai rezim internasional. Menurut Stephen D. Krasner, rezim internasional adalah suatu tatanan yang berisi kumpulan prinsip,

³ Martin Griffiths, (1999), *Fifty Key Thinkers in International Relations*, 1st Edition, New York: Routledge, hal 89.

⁴ Keohane, Robert O. (1989), *International Institutions and State Power*, Boulder, Colo: Westview. Hal. 10.

norma, aturan, proses pembuatan keputusan, baik yang bersifat eksplisit maupun implisit, yang berkaitan dengan ekspektasi atau pengharapan aktor-aktor yang memuat kepentingan aktor tersebut dalam hubungan internasional.⁵ John Ruggie juga memberikan pengertian yang hampir sama mengenai rezim internasional yaitu sekumpulan ekspektasi atau pengharapan bersama, peraturan, rencana, komitmen organisasi dan finansial yang telah diterima dan disepakati oleh sekelompok negara.⁶

Sedangkan Keohane dan Joseph S. Nye mendefinisikan rezim internasional sebagai serangkaian rencana yang didalamnya terdapat aturan, norma, dan prosedur-prosedur yang mengatur tingkah laku dan mengontrol efek yang ditimbulkan oleh rezim itu sendiri.⁷ Dari ketiga pengertian tersebut dapat dirangkum bahwa rezim internasional adalah suatu tatanan berisi prinsip, norma, aturan, baik bersifat eksplisit maupun implisit yang didalamnya terdapat pengharapan aktor-aktor yang juga memuat kepentingan dari aktor-aktor dan pada akhirnya diterima dan disepakati oleh mereka.

Rezim internasional muncul ketika dua negara atau lebih memiliki kontak yang cukup intens di antara mereka, dan memiliki dampak yang cukup besar bagi keputusan satu sama lain hingga menyebabkan mereka menunjukkan reaksi setidaknya dalam beberapa tindakan sebagai bagian dari keseluruhan.⁸ Oran R. Young lebih konkret menjelaskan mengenai empat hal yang menjadi penyebab munculnya rezim internasional, yaitu:

1. Rezim dapat berkembang sebagai hasil tawar-menawar eksplisit antara dua atau lebih partisipan.

⁵ Stephen D. Krasner, (1983), *International Regimes*, Itacha, New York: Cornell University, hal. 7. Dalam buku Anak Agung Banyu Perwita dan Yanyan Mochamad Yani, 2006, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, Bandung: Remaja Rosdakarya, hlm. 28.

⁶ *Ibid.*

⁷ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, (1977), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little Brown Company, hlm. 19.

⁸ Scott Burchill & Linklater, (2005), *Theories of International Relations*, Hampshire: Palgrave Macmillan, hlm. 131.

2. Rezim dapat berkembang sebagai hasil paksaan atau kepemimpinan aktor dominan, yang biasa disebut sebagai hegemon.
3. Rezim dapat berasal secara spontan sebagai respon dari kepentingan yang sama.
4. Rezim internasional muncul sebagai hasil dari sebuah perjanjian atau kontrak antara aktor-aktor yang memiliki kepentingan yang sama.⁹

Rezim internasional menjadi suatu aturan di dalam komunitas internasional dalam menjalin hubungannya dengan aktor lain. Aktor negara dalam rangka menjalin hubungan dengan aktor negara lainnya memerlukan politik luar negeri. Politik luar negeri dapat diartikan sebagai suatu perangkat atau nilai, sikap, arah, serta sasaran untuk mempertahankan, mengamankan dan memajukan kepentingan nasional di dalam percaturan politik internasional. Awal mula keputusan di dalam politik luar negeri biasanya dipengaruhi faktor-faktor yang berasal dari lingkungan internal (*domestic environment*) dan lingkungan eksternal (*external environment*) suatu negara.

Faktor-faktor itulah yang menjadi dasar bagi para pembuat keputusan sebelum membuat suatu kebijakan. Lentner mengklasifikasikannya menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu determinan luar negeri dan determinan domestik.¹⁰ Determinan luar negeri mengacu pada keadaan sistem internasional dan situasi pada suatu momen yang ada. sedangkan untuk determinan domestik mengacu pada keadaan di dalam negeri seperti geografi, jumlah penduduk, sumber daya alam, kepemimpinan politik, budaya, politik, sikap dan persepsi atau pandangan. Faktor determinan internal dan eksternal pun diungkapkan oleh Rosenau, yang menjelaskan bahwa rangsangan dari lingkungan eksternal dan internal menjadi input yang mempengaruhi politik luar negeri suatu negara yang dipersepsikan oleh para pembuat keputusan dalam proses

⁹ Mark R. Amstutz, (1995), *International Conflict and Cooperation: An Introduction to World Politics*, Dubuque: Brown and Benchmark Publishers, hlm. 78.

¹⁰ Howard H. Lentner, 1974, *Foreign Policy Analysis: A Comparative and Conceptual Approach*, Ohio: Charles F. Merril Publishing, hal. 105-108.

pengambilan keputusan untuk dijadikan sebuah output. Proses dari pengambilan keputusan ini mengacu pada pemaknaan situasi, baik situasi yang berlangsung dalam lingkungan eksternal maupun internal dengan mempertimbangkan tujuan yang ingin dicapai serta sarana dan kemampuan yang dimilikinya.¹¹

Selain itu, politik luar negeri merupakan suatu strategi dan tindakan yang dibentuk oleh para pembuat keputusan suatu negara dalam menghadapi negara lain dalam politik internasional. menurut T. May Rudi, politik luar negeri adalah strategi atau tindakan yang dilakukan secara spesifik oleh untuk mencapai tujuan nasional yang dituangkan dalam kepentingan nasionalnya.¹² Goldstein mengungkapkan bahwa politik luar negeri merupakan suatu strategi yang digunakan oleh pemerintah suatu negara sebagai pedoman dalam tindakan mereka di dalam politik internasional.¹³ Sedangkan menurut Rosenau, politik luar negeri merupakan perpanjangan tujuan negara yang berkaitan dengan dunia di luar perbatasannya, dimana tindakan suatu negara terhadap lingkungan eksternalnya adalah hasil dari reaksi atau respon terhadap aksi atau rangsangan yang berasal dari lingkungan eksternal dan internal.¹⁴ Dengan kata lain, politik luar negeri merupakan strategi yang digunakan pemerintahan suatu negara sebagai pedoman dalam tindakan mereka di dalam percaturan internasional. Politik luar negeri memperinci tujuan nasional berdasarkan keputusan para pemimpin negara dalam upaya untuk mengejar berbagai kepentingan nasionalnya.

2.2.2 Teori Pilihan Rasional

Analisis Teori Pilihan Rasional dalam keilmuan Hubungan Internasional berasal di awal tahun 1960-an dalam karya Schelling (1960), Boulding (1962), dan

¹¹ James N. Rosenau, 1980, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York: The Free Press, hal. 171-193.

¹² T. May Rudi, 2002, *Studi Strategis dalam Transformasi Sistem Internasional Pasca Perang Dingin*, Bandung: PT. Refika Aditama, hal. 27.

¹³ Joshua Goldstein, 1996, *International Relations (Second Edition)*, New York: Harpers Collins Publishers Inc, hal. 52.

¹⁴ James N. Rosenau, 1976, *World Politics: An Introduction*, New York: The Free Press, hal. 28.

Rappaport (1960). Rational Choice berupaya menyediakan konsep-konsep empiris tentang bagaimana aktor-aktor internasional berperilaku ketika mereka memiliki suatu informasi mengenai aktor lain yang mereka hadapi . Rational Choice juga berupaya menunjukkan kalkulasi pilihan optimal bagi para pembuat keputusan serta menawarkan model-model dalam menjawab pertanyaan seputar keputusan terbaik untuk mencapai suatu tujuan.¹⁵ Pada hakikatnya Teori Pilihan Rasional diadopsi oleh ilmuwan politik dari ilmu ekonomi. Karena didalam ilmu ekonomi menekankan modal sekecil-kecilnya untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya. Dalam hal ini, pilihan rasional melihat kegiatan aktor dalam memilih sebagai hasil kalkulasi antara untung dan rugi (*cost and benefit*).¹⁶

Setiap negara menggunakan kebijakan luar negeri sebagai instrumen untuk mencapai kepentingan nasional. Untuk mencapai hal tersebut, negara sebagai aktor yang rasional berusaha untuk memilih tiap pilihan alternatif untuk memaksimalkan *benefit* dan meminimalkan *cost* yang diterima. Untuk menganalisa *cost* dan *benefit* yang diterima oleh negara, maka pada penelitian ini akan menggunakan teori pilihan rasional. *Rational choice theory* atau teori pilihan rasional dalam ilmu Hubungan Internasional terbentuk di awal 1960-an. Teori pilihan rasional diartikan sebagai instrumen mengenai maksud-tujuan atau pilihan dari tujuan-terarah suatu aktor.¹⁷ Untuk memutuskan pilihan apa yang akan diambil oleh aktor, teori pilihan rasional berupaya untuk memberikan penjelasan mengenai pilihan optimal bagi para pembuat keputusan.¹⁸ Teori pilihan rasional merupakan teori yang digunakan untuk menjawab mengenai apa keputusan terbaik untuk mencapai kepentingan dari aktor di lingkungan internasional. Michael Barnet di dalam tulisannya yang berjudul “*Social*

¹⁵ Robert Jackson & Geor Sorensen, (2009), Pengantar Studi Hubungan Internasional, Yogyakarta: Pustaka Belajar, hlm. 297

¹⁶ James Q. Wilson, (1995), *New Politics, New Elites, Old Publics*, dalam Marc K. Landy dan Martin A. Levin, *The New Politics of Public Policy*, London : The Johns Hopkins University Press. hal 263.

¹⁷ Robert Jackson & Geor Sorensen, (2009), Pengantar Studi Hubungan Internasional, Yogyakarta: Pustaka Belajar, hlm. 297.

¹⁸ Ibid.

Constructivism” menjelaskan analisa yang dilakukan menggunakan teori pilihan rasional. Michael Barnet menjelaskan bahwa:

“Teori pilihan rasional menekankan pada bagaimana aktor berusaha memaksimalkan kepentingannya, bagaimana aktor memilih cara paling efisien untuk mencapai kepentingan tersebut, dan apa hasil kolektif dari aktor berdasarkan upayanya dalam memaksimalkan kepentingan pada suatu keadaan/situasi.”¹⁹

Penjelasan di atas menyatakan bahwa teori pilihan rasional dalam aplikasinya berfokus terhadap tujuan dan tindakan yang dilakukan oleh aktor untuk mencapai kepentingannya di lingkungan internasional. Selain Barnet, penjelasan mengenai teori pilihan rasional dijelaskan oleh Latsis di dalam buku Heikki Patomaki yang berjudul *After International Relations*. Latsis berasumsi bahwa teori pilihan rasional:

“1. The approach individualistic: behavior is explained in terms of individual human agents, who are acting in a social situation, and their exogenous preferences.

2. Agents are rational: they act appropriately to the ‘logic of the strategic situations’; this implies that there are not chronic information problems, although uncertainty may well be present.”²⁰

Terdapat dua poin dari penjabaran Latsis mengenai teori pilihan rasional. *Pertama*, teori pilihan rasional bersifat individualistik di mana perilaku dijelaskan sebagai aktor (*agent*) yang berperilaku dalam suatu kondisi sosial untuk mencapai tujuannya. *Kedua*, aktor merupakan pihak yang rasional, bahwa mereka bertindak berdasarkan logika dari suatu situasi meskipun masih terdapat ketidakpastian. Penjelasan lebih rinci mengenai teori pilihan rasional dinyatakan oleh Stephen M. Waltz dalam jurnalnya yang berjudul *Rigor or Rigor Mortis? Rational Choice and Security Studies*. Pada jurnalnya, Waltz menyatakan bahwa:

¹⁹ Michael Barnet, Social Constructivism dlm John Baylis & Steve Smith, (2001), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, New York: Oxford University Press, hlm. 267.

²⁰ Heikki Patomaki, (2002), *After International Relations: Critical Realism and the (re)Construction of World Politics*, New York: Routledge, hlm. 167 – 197.

- “1. *Rational choice theory is individualistic: social and political outcomes are viewed as the collective product of individual choices (or as the product of choices made by unitary actors).*
- 2. *Rational choice theory assumes that each actor seeks to maximize its “subjective expected utility.” Given a particular set of preferences and a fixed array of possible choices, actors will select the outcome that brings the greatest expected benefits.*
- 3. *The specification of actors’ preferences is subject to certain constraints: (a) an actor’s preferences must be complete (meaning we can rank order their preference for different outcomes); and (b) preferences must be transitive (if A is preferred to B and B to C, then A is preferred to C).*”²¹

Pada penjelasan di atas terdapat tiga poin yang dijelaskan oleh Waltz mengenai teori pilihan rasional. *Pertama*, teori pilihan rasional bersifat individu yaitu hasil-hasil sosial dan politik dipandang sebagai produk kolektif atas pilihan individu (atau sebagai produk dari pilihan yang dibuat oleh aktor kesatuan). Dapat dikatakan Waltz menambahkan mengenai aktor kesatuan (negara) pada aktor teori pilihan rasional, yang sebelumnya dijelaskan oleh Latsis yaitu individu. *Kedua*, Waltz mengasumsikan bahwa aktor berusaha memaksimalkan kepentingannya, hal tersebut dilakukan oleh aktor dengan mengambil suatu pilihan yang akan membawa hasil maksimal terhadap pencapaian kepentingannya.

Ketiga, teori pilihan rasional menspesifikasikan preferensi dari aktor terhadap kendala tertentu, misalkan aktor memiliki beberapa pilihan (artinya peneliti dapat membentuk urutan peringkat dari preferensi untuk hasil yang berbeda). Selain itu, pilihan harus bersifat transitif (jika pilihan A lebih dinilai penting dibanding dengan pilihan B dan C, maka aktor akan memilih A). Waltz pada intinya menyatakan bahwa teori pilihan rasional merupakan alat untuk membuat kesimpulan logis tentang bagaimana manusia (atau negara) membuat keputusan.²² Dari penjelasan mengenai

²¹ Stephen M Waltz, (1999), “Rigor or Rigor Mortis? Rational Choice and Security Studies,” *MIT Press Journals*, Spring.

²² *Ibid.*

teori pilihan rasional dapat disimpulkan bahwa teori pilihan rasional merupakan instrumen mengenai maksud dan tujuan atau pilihan terarah dari negara untuk mencapai kepentingannya di lingkungan internasional. Teori pilihan rasional digunakan pada penelitian ini untuk menganalisa apa maksud dan tujuan dari negara, dan untuk menganalisa *cost* dan *benefit* dari pilihan yang dilakukan negara untuk mencapai kepentingannya.

BAB III

REZIM INTERNASIONAL PERJANJIAN PERDAGANGAN SENJATA

(*ARMS TRADE TREATY/ATT*)

Rezim internasional merupakan suatu perangkat yang berisi prinsip, norma, aturan, proses pembuatan keputusan yang berkaitan dengan ekspektasi atau pengharapan aktor-aktor yang memuat kepentingan aktor tersebut dalam hubungan internasional.¹ Rezim internasional dirumuskan dengan dasar kepentingan dari setiap negara. Negara secara rasional membentuk rezim internasional disebabkan telah terjadi permasalahan kompleks yang memiliki skala internasional, sehingga membutuhkan seperangkat peraturan untuk menyelesaikan permasalahan. Salah satu contoh permasalahan tersebut adalah perdagangan senjata konvensional. Tidak ada pengaturan mengenai perdagangan senjata membuat *human security* menjadi terancam. Aktor-aktor non-negara secara tidak bertanggung jawab dapat mendapatkan dan menggunakan senjata konvensional tersebut. Oleh karena itu negara-negara mengambil langkah-langkah untuk menangani masalah dengan membentuk rezim internasional mengenai perdagangan senjata konvensional. Rezim internasional mengenai perdagangan senjata konvensional tersebut adalah Perjanjian Perdagangan Senjata (*The Arms Trade Treaty/ATT*).

Bab ini akan memaparkan mengenai rezim internasional ATT. Pembahasan dimulai proses pembentukan ATT, ide yang melandasi terbentuknya ATT, pertemuan formal di bawah lingkup PBB, dan pembentukan *Group* untuk merumuskan isi yang terdapat di dalam ATT. Bab ini juga membahas mengenai prinsip dan pasal yang terdapat di ATT. Disamping itu, bab ini akan menggambarkan perdebatan yang terjadi di dalam perumusan prinsip dan pasal di ATT. Penggunaan istilah senjata konvensional akan selalu digunakan untuk

¹ Stephen D. Krasner, *op. cit.*, hlm. 28.

membedakan dengan istilah senjata non-konvensional. Pada bab ini akan dijelaskan definisi mengenai senjata konvensional.

3.1 Proses Pembentukan ATT

Proses pembentukan Perjanjian Perdagangan Senjata (*Arms Trade Treaty*/ATT) merupakan proses yang panjang dan penuh dengan perdebatan. Ide yang melandasi terbentuknya ATT telah dimulai pada tahun 1990an. Ide ini dicetuskan melihat dari tidak adanya peraturan mengenai perdagangan senjata konvensional yang mengakibatkan terjadinya ancaman terhadap *human security*. Setelah mengadakan beberapa kali pertemuan akhirnya usulan pembentukan ATT pertama kali disampaikan dalam Sidang Majelis Umum ke 61 dan disahkan melalui Resolusi Majelis Umum PBB No. 61/89 tanggal 6 Desember 2006. Isi dari Resolusi 61/89 yaitu:

“Tidak adanya standar internasional mengenai ekspor, impor, dan transfer senjata konvensional telah menjadi salah satu faktor yang menyebabkan konflik, perpindahan penduduk (pengungsi), kejahatan, dan terorisme dan bahwa hal tersebut telah merusak perdamaian, rekonsiliasi, keselamatan, keamanan, stabilitas, dan pembangunan yang berkelanjutan.”²

Secara singkat penjabaran di atas menyatakan bahwa tidak adanya pengaturan perdagangan senjata konvensional telah merusak perdamaian dan keamanan. Resolusi 61/89 didukung oleh 139 negara dan ditentang oleh satu negara yaitu Amerika Serikat, sedangkan 24 negara memilih abstain.

Penolakan yang dilakukan oleh Amerika Serikat karena negara tersebut memiliki alasan bahwa untuk mereduksi perdagangan gelap senjata konvensional, pembentukan instrumen internasional bukan hal yang tepat.³ Resolusi tersebut merupakan dasar dimulainya proses perumusan ATT yang bertujuan untuk membentuk pengaturan perdagangan dan transfer senjata konvensional yang

² United Nations Documents,
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.217/1&Lang=E diakses 28 Oktober 2013.

³ US Department of State response to US Coalition Letter to the State Department: Assessing the Feasibility, Scope and Parameters of an Arms Trade Treaty, dlm. Amnesty International, (2007), *A Global Arms Trade Treaty: What States Want*, POL 34/004/2007, Oktober.

mengikat secara hukum. Sebagai langkah awal, pembahasan dilakukan dalam bentuk Kelompok Ahli Pemerintah (*Group of Governmental Expert*, GGE) kemudian dalam bentuk *Open Ended Working Group* (OEWG), dan selanjutnya diselenggarakan dalam bentuk *Preparatory Committee* (*Prepcom*).

Kelompok Pakar Pemerintah (*The Group of Governmental Expert/GGE*) terbentuk sesuai dengan permintaan yang diajukan kepada Sekretaris Jenderal PBB pada Sidang Majelis Umum PBB tahun 2006 melalui Resolusi 61/89. Kelompok GGE berjumlah 28 negara termasuk Indonesia. Pembentukan GGE bertujuan untuk meneliti parameter kelayakan, lingkup, dan instrumen yang mengikat secara hukum untuk menetapkan standar internasional terkait impor, ekspor, dan transfer senjata konvensional. GGE dipimpin oleh Duta Besar Argentina Roberto Garcia Moritan. Kelompok ini menyimpulkan bahwa terdapat kompleksitas permasalahan transfer senjata sehingga dibutuhkan pembahasan lebih lanjut di PBB atas dasar konsensus untuk memberikan posisi yang seimbang bagi seluruh negara.

Setelah berakhirnya pertemuan GGE, pada bulan Oktober 2008, Inggris, Australia, Argentina, Kosta Rika, Finlandia, Kenya, dan Jepang mengajukan draft baru kepada Komite Pertama Majelis Umum PBB. Draft berisi mengenai pembahasan lebih lanjut dari ATT dengan membentuk kelompok yang bernama *Open Ended Working Group* (OEWG). Pada bulan Desember 2008, draft tersebut diadopsi sebagai Resolusi A/RES/63/240. Resolusi A/RES/63/240 berjudul “Menuju Perjanjian Perdagangan Senjata: Penetapan Standar Internasional untuk Impor, Ekspor, dan Transfer Senjata Konvensional.”⁴ Tujuan dibentuknya OEWG untuk memberikan kesempatan kepada negara-negara dalam memberikan pandangan mereka terhadap tujuan, maksud, lingkup, prinsip, parameter, dan aspek lain yang nantinya akan dimasukkan di dalam ATT. Negara-negara sepakat bahwa tidak adanya hukum yang mengatur mengenai perdagangan senjata konvensional telah menyebabkan instabilitas keamanan domestik, regional, dan internasional.

⁴ *Ibid.*

Setelah OEWG, diselenggarakan *Preparatory Committe (PrepCom)* yang dibentuk pada tahun 2010, yang anggotanya merupakan kelompok dari OEWG. Tujuan dari *PrepCom* adalah membuat rekomendasi untuk Konferensi mengenai ATT yang akan dilakukan pada tahun 2012. Berbeda dengan pertemuan-pertemuan GGE dan OEWG yang pesertanya adalah negara, di *PrepCom* aktor non-negara seperti *non-governmental organizations* (NGO) diberikan wadah untuk dapat berpartisipasi dalam pertemuan ini. Setelah pertemuan ini, Konferensi mengenai ATT dimulai pertama kali pada tahun 2012.

Setelah proses pembentukan ATT yang dilakukan di dalam GGE dan OEWG maka konferensi mengenai ATT dilakukan pada tahun 2012. Konferensi Diplomatik yang dilakukan pada tanggal 2-27 Juli di Markas Besar PBB di New York dipimpin oleh Duta Besar Argentina Roberto Garcia Moritan. Akan tetapi konferensi ini berakhir tanpa kesepakatan. Terdapat negara yang mendukung, abstain, dan menolak sehingga kesepakatan tidak terjadi di dalam konferensi ini. Namun pada tanggal 24 Desember 2012, Majelis Umum memutuskan untuk mengadakan konferensi diplomatik dalam rangka untuk menyelesaikan penjabaran mengenai ATT. Sesi akhir dari konferensi ini diatur melalui prosedur yang diadopsi pada tanggal 3 Juli 2012, dengan mencapai kesepakatan melalui cara konsensus.

Sesuai dengan resolusi, Konferensi Akhir PBB mengenai ATT yang diselenggarakan di Markas Besar PBB di New York dari 18-28 Maret 2013. Duta Besar Australia Peter Woolcot terpilih menjadi pemimpin konferensi dan Daniel Prins perwakilan dari PBB untuk Urusan Perlucutan Senjata ditunjuk sebagai Sekretaris Jenderal. Woolcot memilih perwakilan negara-negara anggota sebagai fasilitator untuk melakukan pertemuan informal pada aspek-aspek yang berbeda dari perjanjian di dalam ATT. ATT merupakan *high institutionalized regime* karena ATT mempunyai mekanisme-mekanisme yang sifatnya mengikat. ATT mempunyai sebuah sekretariat, mekanisme penyelesaian sengketa, serta mekanisme pengkajian ulang melalui penyelenggaraan Konferensi Negara Pihak terjadwal tepat setelah satu tahun setelah ATT mulai berlaku (*review mechanism*).

Mekanisme-mekanisme tersebut berlaku mulai dari 90 hari setelah negara ke-50 meratifikasi traktat tersebut.

Pada 27 Maret 2013, Pemimpin sidang menyiapkan tiga rancangan draft perjanjian ATT selama konferensi. Teks ini nantinya digunakan sebagai acuan pada saat proses negosiasi. Keesokan harinya bertepatan dengan hari terakhir konferensi, terdapat tiga negara yang menolak melakukan konsensus terkait dengan teks ATT. Pada situasi ini, Pemimpin sidang menempatkan draft akhir mengenai ATT ke dalam konferensi yang diharapkan bahwa setiap negara yang ingin menentang draft ini memiliki alasan yang jelas.⁵ Pada akhirnya, tiga negara secara resmi menentang draft ini yaitu Iran, Korea Utara, dan Suriah. Iran menyatakan, “*the Treaty failed to ban the transfer of conventional arms to foreign Occupiers.*”⁶ Sedangkan alasan Korea Utara menolak pengadopsian ATT karena, “*exporters judging the human rights record of importing countries.*”⁷ Selain itu Suriah menyatakan, “*the text did not prohibit arms supply to unauthorized, non-State terrorist elements.*”⁸ Sekali lagi, Konferensi Diplomatik PBB berakhir tanpa kesepakatan untuk mengadopsi ATT. Akan tetapi Duta Besar Inggris Jo Adamson menyatakan bahwa, “Tidak adanya kesepakatan dalam konferensi ini hanyalah sukses yang tertunda.”⁹ Pada tanggal 2 April 2013, akhirnya naskah ATT secara resmi diadopsi oleh Majelis Umum PBB sehingga menjadi perjanjian baru yang akan ditambahkan ke dalam hukum senjata internasional. Sesuai dengan Pasal 21, ATT dibuka untuk ditandatangani di Markas Besar PBB di New York pada tanggal 3 Juni 2013.¹⁰

⁵ United Nations Documents, [www.un.org/disarmament/ATT/docs/President_Non_Paper_of_27_March_2013_\(ATT_Final_Conference\).pdf](http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/President_Non_Paper_of_27_March_2013_(ATT_Final_Conference).pdf) diakses 5 Oktober 2013

⁶ General Assembly, (2 April 2013), “Overwhelming Majority of States in General Assembly Say ‘Yes’ to Arms Trade Treaty to Stave off Irresponsible Transfers That Perpetuate Conflict, Human Suffering,” <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/ga11354.doc.htm> diakses 7 Desember 2013

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Stuart Casey-Maslen, (2013), *The Arms Trade Treaty (2013)*, Geneva: Geneva Academy, hlm. 6.

3.2 Pasal - Pasal Penting di Dalam ATT

Terdapat 28 pasal yang terdapat di dalam ATT. Akan tetapi pada bab ini pembahasan mengenai pasal di dalam ATT hanya membahas beberapa pasal yaitu, Pasal 1. Maksud dan Tujuan ATT, Pasal 2. Lingkup ATT, Pasal 3. Amunisi, Pasal 4. Komponen dan Suku Cadang, Pasal 5. Implementasi Umum, Pasal 6. Pelarangan, dan Pasal 7. Ekspor dan Penilaian Ekspor. Pemilihan dari pasal-pasal tersebut berdasarkan dua pertimbangan. Pertama, pasal-pasal tersebut merupakan pasal yang terpenting atau dapat dikatakan sebagai *core* dari ATT. Kedua, pasal-pasal tersebut merupakan pasal yang diperdebatkan oleh negara-negara, khususnya negara-negara importir senjata konvensional.

Pasal 1 menetapkan istilah yang lebih umum mengenai tujuan dan sasaran dari ATT. Terjadi perdebatan di dalam pembentukan pasal mengenai maksud dan tujuan dari ATT. Beberapa negara menginginkan ATT hanya mengatur transfer ilegal saja, akan tetapi negara lain menginginkan ATT mengatur seluruh transfer. Tujuan dari pengaturan transfer senjata keseluruhan adalah untuk mengatur supaya negara-negara mentransfer senjata konvensional dengan cara yang sah. Maksud dan tujuan ATT menyatakan bahwa:

“The object of this Treaty is to:

Establish the highest possible common international standards for regulating or improving the regulation of the international trade in conventional arms; prevent and eradicate the illicit trade in conventional arms and prevent their diversion;

for the purpose of:

Contributing to international and regional peace, security and stability; reducing human suffering; promoting cooperation, transparency and responsible action by State Parties in the international trade in conventional arms, thereby building confidence among States Parties.”¹¹

Pembentukan standar internasional untuk mengatur perdagangan senjata konvensional, mencegah perdagangan gelap senjata konvensional, dan berkontribusi terhadap perdamaian, keamanan, dan stabilitas di wilayah regional

¹¹ *Ibid.*

maupun internasional merupakan maksud dan tujuan dari ATT. Pasal 1 dari ATT di atas mencerminkan salah satu paragraf pembukaan dalam Resolusi Majelis Umum No. 64/48 yang menyerukan perluasan dari ATT. Resolusi tersebut menyatakan:

“Bawa tidak adanya standar internasional mengenai transfer senjata konvensional, *inter alia*, masalah yang berkaitan dengan perdagangan senjata konvensional yang tidak diatur dan pengalihan senjata ke pasar gelap merupakan faktor penyebab konflik bersenjata, perpindahan penduduk (pengungsian), kejahatan terorganisir dan terorisme, sehingga merusak perdamaian, keselamatan, keamanan, stabilitas, dan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan.”¹²

Untuk kategori senjata konvensional di dalam ATT, diatur dalam Pasal 2 (1) di dalam ATT. Pengertian dari senjata konvensional di dalam ATT adalah senjata selain senjata pemusnah massal (*weapons of mass destruction*, WMD).¹³ Definisi mengenai senjata pemusnah massal tidak terdapat di dalam ATT disebabkan ATT hanya mengatur senjata konvensional. Akan tetapi menurut Departemen Pertahanan Amerika Serikat definisi dari senjata pemusnah massal adalah senjata kimia, biologi, radiologi, atau nuklir yang memiliki daya hancur tinggi dan menimbulkan korban massal.¹⁴ Kategori senjata di dalam ATT mencerminkan delapan kategori dari Badan Senjata Konvensional PBB (*United Nations Register of Conventional Arms*, UNROCA) ditambah senjata kecil dan senjata ringan. Pasal 2 (1) ATT menyatakan:

“1. This Treaty shall apply to all conventional arms within the following categories:

- (a) *Battle tanks;*
- (b) *Armored combat vehicles;*
- (c) *Large-calibre artillery systems;*
- (d) *Combat aircraft;*
- (e) *Attack helicopters;*

¹² Stuart Casey-Maslen, *op. cit.*, hlm. 17.

¹³ United States Department of Defense (DOD), http://www.dtic.mil/doctrine/dod_dictionary/ diakses 5 Oktober 2013.

¹⁴ *Ibid.*

- (f) *Warships;*
- (g) *Missiles and missile launchers;*
- (h) *Small arms and light weapons.”*¹⁵

Melihat pasal di atas dapat disimpulkan bahwa lingkup dari senjata konvensional yang diatur dalam ATT memiliki cakupan yang luas. Cakupan dari senjata konvensional yang diatur meliputi delapan kategori senjata konvensional yaitu, tank tempur, kendaraan tempur lapis baja, sistem artilleri kaliber besar, pesawat tempur, helikopter serang, kapal serang, rudal dan peluncur rudal, senjata kecil, dan senjata ringan.

Sedangkan, di Pasal 5 ATT mengatur mengenai Implementasi Umum merupakan pengaturan mengenai pembentukan sistem kontrol nasional oleh negara-negara. Hal tersebut dinyatakan pada Pasal 5 (2) di ATT, bahwa, “*Each State Party shall establish and maintain a national control system, including a national control list, in order to implement the provisions of this Treaty.*”¹⁶ Pasal ini merupakan inti dari ketentuan di ATT. Ketentuan ini wajibkan setiap negara membentuk sistem kontrol nasional termasuk daftar kontrol dari senjata konvensional. Sistem kontrol nasional bertujuan sebagai penilaian negara sebelum melakukan transfer senjata. Pada implementasi dari pasal ini tidak terdapat pengaturan baku mengenai bagaimana bentuk sistem nasional di tiap negara. Dapat disimpulkan bahwa setiap negara memiliki hak dalam membentuk struktur dari sistem kontrol tersebut.

Selain itu, di Pasal 6 ATT mengenai Pelarangan merupakan pasal terpenting di dalam perjanjian ini. Pasal ini melarang transfer senjata, amunisi, komponen, dan suku cadang jika negara dinilai melakukan pelanggaran. Pelanggaran yang dilakukan jika negara tetap melakukan pembelian senjata meskipun telah di embargo oleh Dewan Keamanan, atau negara menggunakan senjata untuk melakukan genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, dan melakukan kejahatan perang. Pengaturan tersebut terdapat dalam Pasal 6 (1) ATT yakni:

¹⁵ New York, *loc.cit.*

¹⁶ *Ibid.*

“1. A state Party shall not authorize any transfer of conventional arms covered under Article 2 (1) or of items covered under Article 3 or Article 4, if the transfer would violate its obligations under measures adopted by the United Nations Security Council acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, in particular arms embargoes.”¹⁷

Setiap negara memiliki kewajiban untuk tidak memberikan izin mentransfer senjata konvensional (di Pasal 2) atau barang yang terdapat di dalam Pasal 3 dan 4 jika transfer tersebut dilakukan kepada negara yang di embargo oleh Dewan Keamanan. Pasal ini memiliki kesamaan dengan Pasal 25 dari Piagam PBB, di mana setiap negara anggota PBB wajib menerima dan melaksanakan keputusan Dewan Keamanan PBB. Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa terdapat kesamaan antara Pasal 6 (1) dari ATT dengan Bab VII dari Piagam PBB. Disamping pelarangan terhadap transfer kepada negara yang di embargo, pada Pasal 6 (3) terdapat ketentuan yang lebih luas mengenai pelarangan transfer. Pasal 6 (3) menyatakan:

“3. A State Party shall not authorize any transfer of conventional arms covered under Article 2 (1) or of items covered under Article 3 or Article 4, if it has knowledge at the time of authorization that the arms or items would be used in the commission of genocide, crimes against humanity, grave breaches of the Geneva Conventions of 1949, attacks directed against civilians objects or civilians protected as such, or other war crimes as defined by international agreements to which it is a Party.”¹⁸

Setiap negara wajib tidak mengizinkan transfer senjata, amunisi, komponen, dan suku cadang jika senjata atau barang tersebut digunakan untuk melakukan genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, dan penyerangan terhadap warga sipil. Pasal 6 (3) adalah pasal yang paling penting di dalam ATT, karena keberhasilan dari pelaksanaan pasal ini akan menjadi tolak ukur utama dari keberhasilan ATT.

Sedangkan di Pasal 7, lebih menekankan terhadap penilaian dari negara eksportir. Pasal 7 (1) mengenai ekspor dan penilaian ekspor merupakan inti dari perjanjian ATT. Pada pasal ini negara pengekspor memiliki hak untuk

¹⁷ New York, *op.cit.*, hlm. 5.

¹⁸ *Ibid.*

memutuskan apakah mengizinkan atau tidak suatu ekspor. Dapat dikatakan bahwa otoritas yang dimiliki oleh negara pengekspor sangat besar. Pada Pasal 7 (1) ATT menyatakan:

“1. If the export is not prohibited under Article 6, each exporting State Party, prior to authorization of the export of conventional arms covered under Article 2 (1) or of items covered under Article 3 or Article 4, under its jurisdiction and pursuant to its national control system, shall, in an objective and non-discriminatory manner, taking into account relevant factors, including information provided by the Importing State in accordance with Article 8 (1), assess the potential that the conventional arms or items:

(a) would contribute to or undermine peace and security could be used to:

- (i) commit or facilitate a serious violation of international humanitarian law;*
- (ii) commit or facilitate a serious violation of international human rights law;*
- (iii) commit or facilitate an act constituting an offence under international conventions or relating to terrorism to which the exporting State is a Party; or*
- (iv) commit or facilitate an act constituting an offence under international conventions or protocols relating to transnational organized crime to which the exporting State is a Party.”¹⁹*

Pasal di atas menunjukkan bahwa negara pengekspor wajib memastikan bahwa senjata, amunisi, komponen, dan suku cadang yang di transfer kepada negara pengimpor tidak digunakan untuk melakukan atau memfasilitasi pelanggaran serius terhadap hukum humaniter dan hak asasi manusia seperti tindakan yang merupakan aksi terorisme atau kejahatan transnasional yang terorganisir. Faktor-faktor penilaian yang dilakukan oleh negara pengekspor meliputi jenis dan jumlah senjata yang akan diekspor, alasan penggunaan senjata, situasi keamanan di negara dan sekitar negara yang mengimpor, aktor yang terlibat dalam ekspor, dan rute yang dilewati.²⁰ Jika negara pengekspor menilai senjata atau barang lainnya yang ditransfer dapat merusak perdamaian dan keamanan maka negara pengeskpors memiliki hak untuk tidak mengizinkan transfer. Hak tersebut terdapat dalam Pasal 7 (3) dari ATT yang menyatakan:

¹⁹ New York, *loc.cit.*

²⁰ Stuart Casey-Maslen, *op. cit.*, hlm. 26.

“3. If, after conducting this assessment and considering available mitigating measures, the exporting State Party determines that there is an overriding risk of any of the negative consequences in paragraph 1, the exporting State Party shall not authorize the export.”²¹

Ayat 3 dari Pasal 7 ini merupakan inti dari ATT. Setelah melakukan penilaian, sistem kontrol nasional harus menetapkan bahwa resiko negatif dari impor senjata dapat dikurangi. Jika negara pengimpor dapat melakukan hal tersebut, maka negara pengekspor dapat melakukan transfer. Akan tetapi terdapat kelemahan di dalam pasal ini. *Pertama*, terlihat bahwa pasal ini telah membuat celah di mana transfer yang seharusnya dinilai melanggar hukum dapat tetap dilakukan jika negara pengimpor mengklaim telah menunjukkan bahwa senjata digunakan dapat memberikan dampak positif terhadap perdamaian dan keamanan.

Kedua, penilaian yang dilakukan oleh negara pengeskpor dipersepsikan oleh negara pengimpor sebagai tindakan campur tangan urusan dalam negeri negara pengimpor. Hal ini disebabkan karena negara pengekspor secara hukum mempunyai hak untuk mengetahui untuk siapa dan untuk apa senjata tersebut digunakan. Otoritas yang dimiliki oleh negara pengeskpor untuk menentukan izin atas transfer telah menjadi perdebatan utama di dalam ATT.

²¹ New York, *loc.cit.*

BAB IV

ANALISA SIKAP ABSTAIN INDONESIA DALAM ATT

4.1 PERTIMBANGAN POLITIK DAN KEAMANAN

Partisipasi aktif Indonesia dilihat pada proses pembentukan ATT yang dimulai tahun 2006 di Sidang Majelis Umum PBB ke 61 mengenai pembentukan kelompok ahli terkait perumusan ATT. Setelah Sidang Majelis Umum PBB tersebut, Indonesia menjadi salah satu negara yang masuk ke GGE, di mana pembentukan kelompok tersebut bertujuan untuk merumuskan ketentuan-ketentuan di ATT. Akan tetapi pada Sidang Majelis Umum PBB bulan April 2013, Indonesia justru mengambil sikap abstain. Terdapat beberapa pertimbangan yang mempengaruhi pengambilan keputusan oleh Indonesia, yaitu pertimbangan politik dan keamanan.¹ Latar belakang keputusan Indonesia untuk memilih abstain dituangkan dalam bentuk EOV (*explanation of vote*) *before the vote* dalam rancangan resolusi ATT di sidang majelis umum PBB pada tanggal 2 April 2013.²

Dalam penjelasan sebelum diratifikasinya ATT, delegasi Indonesia menjelaskan latar belakang keputusan untuk abstain dengan beberapa hal. Pada dasarnya, Indonesia dalam hal ini menyetujui diberlakukannya standar internasional mengenai peraturan perdagangan senjata konvensional dalam upaya mencegah terjadinya perdagangan senjata illegal. Indonesia juga sangat menghormati negara-negara yang mempunyai kebutuhan akan diratifikasinya traktat tersebut. Namun, standar yang diberlakukan harus adil, transparan dan tidak diskriminatif. Traktat yang diajukan ATT terlepas dari beberapa poin positif, juga mengandung beberapa kekurangan. Traktat tersebut tidak cukup mewakili keseimbangan yang adil dalam menampung kepentingan yang dari mayoritas negara-negara importir. Traktat tersebut tidak merefleksikan keadaan yang

¹ Jakartapost. (2013, 27 Juni). “Indonesia and Arms Trade Treaty,” <http://www.thejakartapost.com/news/2013/06/27/indonesia-and-arms-trade-treaty.htm> 1 diakses 20 September 2013.

² Wawancara dengan Fikry Cassidy, perwakilan Indonesia dalam perumusan ATT .

sebenarnya terjadi dalam konflik internal suatu negara. Negara-negara yang sedang mengalami konflik internal seharusnya mempunyai tanggung jawab penuh dalam melindungi warganya, kesatuan bangsa, dan integritas territorial.³

4.1.1 Peredaran Senjata Ilegal Di Daerah Konflik

Indonesia memiliki permasalahan yang berkaitan dengan konflik dan perdagangan gelap senjata konvensional. Konflik dan perdagangan gelap senjata konvensional membuat Indonesia secara aktif mendukung pembentukan ATT. Terdapat beberapa konflik internal yang terjadi di Indonesia. Pada perkembangannya konflik-konflik tersebut diperparah dengan penggunaan senjata konvensional oleh pihak-pihak yang berkonflik. Pihak-pihak tersebut dapat dengan mudah mendapatkan senjata konvensional. Senjata konvensional didapatkan melalui beberapa cara yaitu pasar gelap, penyelundupan, dan pencurian dari pos-pos TNI/POLRI (ketika terjadi konflik di suatu daerah).⁴

Pada kepemimpinan paska Soeharto, konflik sering terjadi di wilayah domestik Indonesia. Situasi politik yang tidak stabil menjadi pemicu munculnya konflik-konflik internal dan memperburuk konflik yang sudah ada. Perkelahian individu seperti di Maluku dan Poso, telah berkembang cepat menjadi konflik komunal yang menewaskan banyak masyarakat sipil. Kekerasan di dalam konflik-konflik tersebut semakin meningkat. Dalam konflik ini, hampir semua pihak yang bertikai menggunakan senjata api yang telah menggantikan senjata-senjata tradisional.⁵ Ketidakpuasan daerah kepada pemerintah pusat semakin memunculkan keinginan kuat untuk memisahkan diri. Selain itu, kelompok-kelompok separatis bersenjata di Aceh dan Papua semakin berani menunjukkan perjuangannya.⁶

Konflik yang terjadi di Ambon dan Poso merupakan contoh konflik horisontal yaitu konflik yang terjadi di antara kelompok dalam masyarakat.

³ *Ibid.*

⁴ Bertrand. J, (2004), *Nationalism and ethnic conflict in Indonesia*, London: Cambridge University Press, hal. 12.

⁵ Urbaningrum, (1999), *Ranjau-ranjau reformasi: potret konflik politik pasca kejatuhan Soeharto*, Bandung: Raja Grafindo Persada, hal 9.

⁶ *Ibid.*

Konflik komunal tersebut telah berkembang menjadi konflik besar yang pada akhirnya dapat mengancam keamanan nasional. Sedangkan konflik di Aceh dan Papua merupakan konflik vertikal di antara daerah dengan pemerintah pusat, yang ditimbulkan oleh kelompok separatis. pihak-pihak yang bertikai umumnya menggunakan senjata-senjata modern seperti rifle, mortir, granat dan bom, serta senjata-senjata rakitan. Ini dibuktikan dengan ditemukannya sejumlah senjata seperti jenis AK- 47, dan bahkan M-16 seperti yang hanya dimiliki dan digunakan oleh pihak kepolisian dan tentara. Senjata api memang menjadi satu kebutuhan utama bagi mereka yang terlibat dalam pertikaian.⁷

Senjata-senjata tersebut diperoleh dari dua sumber yaitu hasil ciptaan mereka sendiri dan dari pasar gelap. Senjata yang beredar di pasar gelap adalah senjata organik yang dijual oleh *oknum*⁸ pihak keamanan, maupun senjata-senjata bekas milisi gerakan-gerakan separatis. Banyak pihak menduga senjata-senjata hasil razia dijual kembali, Kecurigaan ini muncul karena ketidakjelasan nasib senjata-senjata yang dirampas. Sumber lain peredaran SALW di Indonesia ialah senjata-senjata rakitan yang dirakit sendiri oleh penduduk. Terdapat banyak senjata rakitan yang dihasilkan dengan teknologi rendah. Senjata-senjata tersebut dirakit menjadi senapan laras panjang dengan peluru kaliber 5,56 mm, serta senapan laras pendek dengan peluru kaliber 9 mm dan 38 mm.⁹

Wilayah perairan Sulawesi yang berbatasan dengan Filipina merupakan jalur utama penyelundupan senjata ke Indonesia. Selain itu, penyelundupan senjata ke Aceh juga merupakan salah satu jalur transfer strategis senjata dari pasar gelap di kawasan Asia Tenggara. Senjata-senjata dari Indochina dikirim melalui perairan melewati Thailand Selatan dan melintasi Selat Malaka menuju

⁷ Denik Iswardani Witarti, (2003), *Isu SALW (Small Arms and Light Weapons) Sebagai Isu Keamanan Nasional (National Security) Studi Kasus: Indonesia*, Tesis (tidak diterbitkan), Jakarta: Universitas Indonesia, hlm. 30-31.

⁸ Oknum adalah istilah yang digunakan untuk mereka yang mengaku sebagai anggota tentara maupun polisi dalam melakukan kegiatan ilegal.

⁹ Urbaningrum, *op.cit.*

Aceh. Senjata-senjata diselundupkan dari Thailand Selatan menuju Aceh.¹⁰ Wilayah perbatasan Malaysia juga menjadi salah satu daerah rawan tempat berlangsungnya penyelundupan senjata. Perbatasan antara Indonesia dengan Malaysia di Tawau Borneo, Sabah merupakan pintu masuk penyelundupan senjata-senjata ke beberapa daerah konflik di Indonesia.¹¹ Hal ini menunjukkan bahwa pentingnya kerjasama negara-negara kawasan untuk mengatasi aktivitas kejahatan transnasional, terutama penyelundupan senjata api.

Konflik di Maluku terjadi pada 19 Januari 1999. Pihak yang berkonflik adalah kelompok Kristen dan Islam secara cepat berkembang ke seluruh wilayah Maluku. Pada awalnya pihak yang berkonflik menggunakan senjata tradisional seperti pedang, golok, dan panah. Akan tetapi pada perkembangannya pihak-pihak yang berkonflik menggunakan senjata konvensional. Senjata konvensional yang digunakan berjenis AK-47, M-16, *light mortars*, granat, dan bom.¹² Senjata-senjata tersebut diperoleh melalui dua cara, yaitu hasil rakitan dan pasar gelap. Perdagangan gelap dari senjata konvensional di Maluku berasal dari internal maupun eksternal wilayah Indonesia. Pada wilayah internal Indonesia, senjata konvensional diperoleh dari oknum aparat dan senjata-senjata sisa milisi Timor Timur. Sedangkan pada wilayah eksternal Indonesia, senjata-senjata konvensional didapatkan dari Filipina. Produksi senjata gelap Filipina terdapat di Danao dan Cebu, Filipina Selatan.¹³

Konflik di Poso terjadi pada tahun 2000. Konflik di Poso pada awalnya adalah persoalan perkelahian antar remaja, akan tetapi pada perkembangannya menjadi konflik yang bernuansa suku, agama, dan ras. Disamping menggunakan senjata tradisional, pihak-pihak yang berkonflik menggunakan senjata konvensional. Senjata konvensional yang digunakan dalam konflik di Poso

¹⁰ Rachmanto, A. S. (2009). Pola Penyelundupan Dan Peredaran Senjata Api Ilegal Di Indonesia. *Jurnal Kriminologi Indonesia Vol. V No. II Agustus*, 31(46): 322.

¹¹ *Ibid.*

¹² Denik Iswardani Witarti, (2003), *loc. Cit*, hal. 37.

¹³ Small Arms Survey, (2001), “Profiling the Problem,” dlm. Denik Iswardani Witarti, 2003, *Isu SALW (Small Arms and Light Weapons) Sebagai Isu Keamanan Nasional (National Security) Studi Kasus: Indonesia*, Tesis (tidak diterbitkan), Jakarta: Universitas Indonesia, hlm. 30-31.

berjenis senjata api rakitan, senjata api laras panjang, dan laras pendek.¹⁴ Sementara itu, berbeda dengan konflik yang terjadi di Poso dan Maluku yaitu konflik yang terjadi antara masyarakat. Konflik di Papua merupakan konflik antara kelompok separatis Organisasi Papua Merdeka (OPM) dan Pemerintah Indonesia. Kelompok separatis ini telah aktif dari tahun 1976. Tujuan utama OPM adalah memisahkan diri dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Senjata-senjata konvensional yang digunakan oleh pihak OPM berjenis AK-47, M-16, dan SS-1.¹⁵ Senjata-senjata konvensional didapatkan melalui beberapa sumber, yakni hasil rampasan di pos-pos TNI, selundupan dari perbatasan Papua Nugini, Australia, dan Ambon.

Akan tetapi justru konflik yang terjadi menjadi *boomerang* bagi Indonesia. Hal ini disebabkan meski saat ini tidak terdapat konflik yang cukup signifikan terjadi, namun masih terdapat potensi konflik yang terjadi Indonesia. Menurut Deputi Kementerian Kordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Kemenko Polhukam) Bidang Kordinasi Keamanan Nasional Bambang Suparno menyatakan, “ada 1.804 potensi konflik di Indonesia.”¹⁶ Potensi konflik menjadi permasalahan bagi Indonesia sebab hal tersebut dapat dinilai negatif oleh negara eksportir. Mengingat bahwa penilaian mengenai stabilitas wilayah internal negara importir menjadi salah satu penilaian di dalam ATT. Negara eksportir menilai apakah wilayah negara importir sedang terjadi konflik atau tidak dan apakah dalam konflik tersebut negara importir melakukan pelanggaran HAM terhadap warga sipil. jika negara eksportir menilai terdapat dua variable tersebut, maka negara eksportir memiliki hak untuk tidak melakukan ekspor senjata ke negara importir.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 41.

¹⁶ *Medanbisnisdaily*, (2013, 30 Agustus), “1.804 Potensi Konflik di Indonesia.”

http://www.medanbisnisdaily.com/news/read/2013/08/30/47863/1804_potensi_konflik_di_indonesia/ dikutip 11 Desember 2013.

4.1.2 Tren Perkembangan Persenjataan Konvensional Global

Dengan berakhirnya perang dingin, situasi keamanan internasional telah mengalami perubahan. Situasi keamanan internasional yang anarki dan jauh dari prospek perdamaian, telah mendorong banyak negara untuk mengembangkan dan membangun kapabilitas senjata konvensional. Pesatnya perkembangan teknologi dan penemuan senjata senjata baru telah menciptakan fenomena-fenomena baru terkait dengan seberapa jauh peningkatan kemampuan pertahanan suatu negara dapat terus berlangsung. Fenomena modernisasi kekuatan militer terkait erat dengan keamanan nasional suatu negara. Suatu negara hanya dapat merasa aman apabila negara tersebut dapat menjamin sendiri perlindungan dirinya. Oleh karena itu, kemudian sebagian besar negara merasa perlu untuk mendapatkan kekuatan militer sebanyak yang bisa dijangkau oleh sumberdayanya.¹⁷

Kapabilitas militer menjadi salah satu hal yang penting dalam pencapaian dan melindungi kepentingan nasional. Maka dari itu, banyak negara yang memilih melakukan pembangunan kapabilitas militernya sebagai *hard power*. Ada beberapa alasan mengapa negara-negara di dunia membangun dan mengembangkan persenjataannya, baik digunakan dalam konteks *offense* maupun *defense*. Dalam konteks *offense*, kapabilitas militer digunakan untuk mencapai kepentingan nasional dengan cara-cara invasi atau menyerang negara-negara lain. Sedangkan dalam konteks *defense*, kapabilitas militer berfungsi sebagai pertahanan.¹⁸ Menurut data yang dirilis badan pengawas perdagangan senjata yang berbasis di Swedia, *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) pada Maret 2014, secara keseluruhan, volume transfer internasional senjata konvensional utama tumbuh 14 persen antara 2004-2008 dan 2009-2013.¹⁹

¹⁷ Dima Adamsky, (2010), *The Culture of Military Innovation: The Impact of Cultural Factors on The Revolution In Military Affairs In Russia, The US, And Israel*, California: Stanford University Press, hal, 63.

¹⁸ Nordhaus, William, Oneal, John R, Russett Bruce, (2012), The Effects of the International Security Environment on National Military Expenditures: A Multicountry Study, *International Organization* , Volume 66(3): 502-503.

¹⁹ Tan, A. T, (2014), The global arms trade, *The Global Arms Trade: A Handbook*, hal, 1.

Menurut SIPRI, nilai perdagangan senjata dan penyediaan jasa militer dari 100 perusahaan top yang ada dalam daftarnya mencapai US\$ 410 miliar pada 2011. Perkembangan ini berbanding lurus dengan perdagangan rata-rata sejak 2002 di mana penjualan senjata oleh sekitar 100 perusahaan top bidang militer yang meningkat 51 persen.²⁰ Dari data yang dimiliki SIPRI, perusahaan industri militer yang berkantor pusat di Amerika Utara dan Eropa Barat masih terus mendominasi daftar 100 perusahaan itu. Sebanyak 11 produsen senjata yang berbasis di Amerika menguasai 60 persen dari total penjualan senjata. Sebanyak 30 perusahaan yang berbasis di Eropa Barat menguasai 29 persen penjualan.²¹

Pasal 51 Piagam PBB mengatakan, *States may use force in self-defense against an armed attack*. Lengkapnya Pasal 51 Piagam PBB memperbolehkan setiap negara untuk melancarkan pembelaan diri bila terjadi serangan bersenjata sampai Dewan Keamanan (DK) PBB mengambil semua tindakan nyata guna memulihkan keamanan dan perdamaian dunia.²² Pada Pasal 51 dari Piagam PBB, disertakan pernyataan-pernyataan mengenai hak semua negara untuk melakukan produksi, ekspor, impor, transfer, dan menyimpan senjata untuk kebutuhan pertahanan dan keamanan. Setiap negara memiliki hak untuk mempertahankan diri sebab dalam sistem internasional yang anarki, bantuan dari negara lain tidak akan pernah dapat diharapkan sepenuhnya.

4.1.3 Tujuan Indonesia di ATT

Indonesia mengikuti ATT karena memiliki tujuan yang ingin dicapainya. Mengingat bahwa Indonesia memiliki permasalahan mengenai perdagangan gelap senjata konvensional. Pada sesi keempat pertemuan *PrepCom*, Indonesia yang diwakili oleh Yusran Khan menyatakan:

“Indonesia is fully cognizant of the need to address problems relating to regulated trade in conventional weapons and the risks in their diversion toward illicit market or illegitimate purposes. Considering that such risks

²⁰ Sköns, E. (2014). 17 The US defence industry after the Cold War. *The Global Arms Trade: A Handbook*, 235.

²¹ Kunz, J. L. (1947). Individual and Collective Self-Defense in Article 51 of the Charter of the United Nations. *American Journal of International Law*, 872-879.

²² UN Charter Article 51.

can be fuel instability, terrorism, separatism, and transnational organized crime, we support that international action should be taken to address the problem of unregulated trade in conventional weapons.”²³

Pernyataan di atas menjelaskan bahwa Indonesia sepenuhnya sadar akan kebutuhan dalam mengatasi permasalahan yang berkaitan dengan pengaturan senjata konvensional dan resiko terhadap penyebarannya ke pasar gelap, yang berpotensi senjata-senjata tersebut digunakan oleh aktor non-negara. Dari penjelasan tersebut dapat dilihat maksud dari tujuan Indonesia berpartisipasi di ATT yaitu untuk mengatasi permasalahan perdagangan gelap konvensional. mengingat bahwa maksud dari terbentuknya adalah untuk mengatur perdagangan senjata konvensional sehingga senjata-senjata tersebut tidak masuk ke pasar gelap.

Indonesia memiliki ekspektasi bahwa ketentuan yang terdapat dalam rezim internasional ATT dapat memenuhi kepentingan Indonesia. Kepentingan suatu negara adalah sebuah istilah dari pencarian kekuatan (*pursuit of power*) yang dilakukan oleh negara-bangsa melalui kebijakan luar negerinya.²⁴ Pencarian kekuatan dilakukan Indonesia untuk menjamin integritas dan kedaulatannya sehingga pencarian kekuatan merupakan tindakan rasional bagi Indonesia di dalam sistem internasional yang bersifat anarki. Sistem internasional yang bersifat anarki tersebut membuat setiap negara saling berjuang untuk mengejar kepentingannya. Sistem tersebut yang membentuk sifat dari negara di dalam lingkungan internasional.

Sifat negara (*nature of state*) dicirikan selalu cemas akan keselamatan dalam hubungan persaingannya dengan negara lain. Di dalam interaksinya, negara ingin berada dalam kursi pengendali sehingga negara tidak akan diambil keuntungannya oleh negara lain. Hal tersebut membuat negara terus-menerus berjuang untuk mendapatkan *power* di dalam lingkungan internasional. Dalam hal ini paling tidak, negara dipandang pada dasarnya memiliki sifat mementingkan

²³ Yusra Khan, (2012), *Fourth Session of the Preparatory Comitte for United Nations Conference on Arms Trade Treaty*, New York: Permanent Mission of the Republic of Indonesia to the United Nations, hlm. 2.

²⁴ Burchill & Linklater, (2005), *op.cit.*, hlm. 95.

diri sendiri (*self-help*).²⁵ Untuk mendapatkan *power*, negara menggunakan kepentingan nasional sebagai instrumen untuk mencapai tujuannya yaitu keamanan dan kelangsungan hidup negara.²⁶ Sifat negara yaitu *pursuit of power* merupakan contoh yang dilakukan oleh Indonesia di dalam ATT. *Pursuit of power* yang dilakukan oleh Indonesia didasarkan oleh kepentingan pertahanan.

Selain memiliki kepentingan dalam mengatasi perdagangan gelap senjata konvensional di dalam ATT, disamping itu Indonesia memiliki kepentingan lain yaitu kepentingan pertahanan. Donald E. Nuchterlein memberikan pengertian *defense interest* atau kepentingan pertahanan bertujuan untuk melindungi suatu negara dan rakyatnya dari ancaman yang bersifat eksternal maupun internal suatu negara.²⁷ Adapun ancaman yang bersifat eksternal adalah negara-negara di dalam lingkungan internasional. Pada tingkat internal, kepentingan pertahanan memiliki peran penting untuk mencegah terjadinya kerusuhan sosial dan politik yang akan meruntuhkan rezim pemerintah yang ada, atau menimbulkan kehancuran.²⁸ Untuk memaksimalkan tugasnya dalam mempertahankan integritas dan kedaulatan negara dari ancaman yang bersifat eksternal dan internal, disamping memiliki personil militer yang profesional, suatu negara harus memiliki alutsista yang modern. Terkait dengan kepentingan pertahanan Indonesia di dalam ATT, Indonesia menyatakan bahwa:

“States have the right to acquire arms to defend themselves. Indonesia wishes to reaffirm the “inherent right of All States to individual or collective self-defence in accordance with Article 51 of the Charter” as well as “the right of all States to manufacture, import, export, transfer and retain conventional arms for self-defence and security needs.”²⁹

²⁵ Hans J. Morgenthau, (1965), *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York: Knopf, hlm. 195.

²⁶ Robert Jackson & Geor Sorensen, *loc.cit*

²⁷ Donald E. Nuchterlein, (1979), *The Concepts of National Interest: A Time for New Approach*, Vol. 23, No. 1, hlm. 75.

²⁸ William D. Choplin & Marsedes Marbun, (1992), *Pengantar Politik Internasional Suatu Telaah Teoritis*, Bandung: CV. Sinar Baru, hlm. 129.

²⁹ United Nations General Assembly, (2007), *Towards an Arms Trade Treaty: Establishing Common International Standards for the Import, Export, and Transfer of Conventional Arms*, A/62/278, Hlm. 100.

Pada pernyataan di atas Indonesia menyatakan negara memiliki hak untuk memperoleh senjata dalam rangka mempertahankan diri. Kebutuhan memperoleh senjata merupakan kepentingan pertahanan Indonesia dalam rangka mengejar ketertinggalan dengan perkembangan baru dari modernisasi militer di kawasan Asia Pasifik. Dalam hal ini, Indonesia menyatakan kebijakan terkait pemenuhan *Minimum Essential Force* (MEF) untuk meningkatkan kemampuan militer Indonesia di abad ke-21.³⁰ Pada pembentukan ATT, Indonesia menegaskan mengenai hak yang melekat dari semua negara dalam rangka mempertahankan diri sesuai dengan Pasal 51 dari Piagam PBB, serta hak semua negara untuk melakukan produksi, ekspor, impor, transfer, dan menyimpan senjata untuk kebutuhan pertahanan dan keamanan. Indonesia memiliki hak untuk mempertahankan diri sebab dalam sistem internasional yang anarki, bantuan dari negara lain tidak akan pernah dapat diharapkan sepenuhnya.

Secara garis besar, terdapat dua kepentingan Indonesia di dalam ATT. *Pertama*, kepentingan mengatasi masalah perdagangan gelap. *Kedua*, kepentingan pertahanan. Akan tetapi, Indonesia tidak dapat mencapai kedua kepentingan tersebut karena terdapat beberapa kendala. Selanjutnya melalui teori pilihan rasional akan dijelaskan mengenai dampak dari pilihan Indonesia di ATT mulai dari setuju, menolak, dan abstain. Teori pilihan rasional digunakan sebagai *tools* untuk menganalisa *cost* dan *benefit* dari pilihan yang diambil Indonesia terkait dengan dua kepentingannya yaitu mencegah perdagangan gelap senjata konvensional dan menjaga kepentingan pertahanan.

³⁰*Jakartapost*, (2013, 27 Juni), “Indonesia and Arms Trade Treaty,” <http://www.thejakartapost.com/news/2013/06/27/indonesia-and-arms-trade-treaty.html> diakses 20 September 2013.

4.2 ANALISA TEORI PILIHAN RASIONAL SIKAP INDONESIA PADA ATT

4.2.1 Indonesia Memilih Sikap Setuju di ATT

Jika Indonesia mengambil sikap setuju, maka permasalahan mengenai pencegahan perdagangan gelap senjata konvensional dapat terakomodir. Akan tetapi hal tersebut dapat terjadi jika ATT diterapkan oleh aktor-aktor negara khususnya negara eksportir dengan itikad baik. Negara eksportir melalui sistem kontrol nasional harus terlebih dahulu menilai bagaimana kondisi keamanan negara importir dan bagaimana kondisi rute dari senjata yang di transfer. Melalui pengontrolan tersebut membuat perpindahan senjata konvensional dari negara eksportir ke negara importir menjadi lebih terkontrol, sehingga meminimalisir penyebaran senjata konvensional ke pihak yang tidak memiliki wewenang.

Akan tetapi Indonesia memiliki permasalahan pada kepentingan pertahanan. Masih terdapat potensi konflik di beberapa wilayah Indonesia. Menurut Deputi Kementerian Kordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Kemenko Polhukam) Bidang Kordinasi Keamanan Nasional Bambang Suparno menyatakan, “ada 1.804 potensi konflik di Indonesia.”³¹ Potensi konflik menjadi permasalahan bagi Indonesia sebab hal tersebut dapat dinilai negatif oleh negara eksportir. Mengingat bahwa penilaian mengenai stabilitas wilayah internal negara importir menjadi salah satu penilaian di dalam ATT (pasal 6 dan 7). Negara eksportir menilai apakah wilayah negara importir sedang terjadi konflik atau tidak dan apakah dalam konflik tersebut negara importir melanggar hukum humaniter dan HAM terhadap warga sipil. jika negara eksportir menilai terdapat dua variable tersebut, maka negara eksportir memiliki hak untuk tidak melakukan ekspor senjata ke negara importir.

Selain itu, pengaturan di ATT mengenai kelayakan transfer berseberangan dengan UU mengenai Industri Pertahanan yang dimiliki Indonesia. Daniel Simanjuntak selaku anggota delegasi Indonesia dalam pembahasan ATT

³¹ *Medanbisnisdaily*, (2013, 30 Agustus), “1.804 Potensi Konflik di Indonesia.”

http://www.medanbisnisdaily.com/news/read/2013/08/30/47863/1804_potensi_konflik_di_indonesia/ dikutip 11 Desember 2013.

menyatakan, “pertimbangan sikap abstain Indonesia dikarenakan jika menyetujui ATT, maka sama saja dengan membangkang Pasal 43 ayat (5) huruf d UU No.16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan, karena Pasal 6 ayat (1) ATT, memuat klausul embargo senjata.”³² UU No. 16 Tahun 2012 mengenai Industri Pertahanan bawah:

“(5) *Pengadaan Alat Peralatan Pertahanan dan Keamanan produk luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:*

d. jaminan tidak adanya potensi embargo, kondisionalitas politik dan hambatan penggunaan Alat Peralatan Pertahanan dan Keamanan dalam upaya mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara;”³³

Pasal di atas menegaskan bahwa pengadaan peralatan pertahanan atau alutsista yang berasal dari luar negeri harus menjamin tidak adanya potensi embargo, kondisionalitas, dan kondisionalitas politik. Dapat dikatakan ketentuan di ATT bertentangan dengan UU milik Indonesia, di mana Pasal 6 dan 7 di ATT secara jelas memberikan otoritas kepada negara eksportir untuk memberikan penilaian mengenai HAM dan hukum humaniter terhadap negara importir (lihat Bab II).

4.2.2 Indonesia Memilih Sikap Menolak di ATT

Jika Indonesia memilih sikap menolak, maka masalah perdagangan gelap senjata konvensional berpotensi tidak terakomodir. Selain itu kepentingan pertahanan Indonesia memiliki potensi untuk tidak terakomodir. Dengan sikap menolak, Indonesia akan terasingkan dari aktor-aktor di lingkungan internasional, sebab Indonesia tidak memiliki aliansi dan tidak ada lagi kelompok negara-negara non-blok karena negara-negara tersebut saling mengejar kepentingannya sendiri. Jika Indonesia menolak, dapat dikatakan bahwa Indonesia akan keluar dari sistem. Hal tersebut membuat Indonesia akan mengalami kesulitan ketika ingin

³² *Hukumonline*, (2013, 20 Juni), “Alasan Indonesia Tak Tandatangani Traktat Perdagangan Senjata,”

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt51c2d990e5e3c/alasan-indonesia-tak-tandatangani-traktat-perdagangan-senjata> diakses 10 November 2013.

³³ Indonesia, (2012), Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Industri Pertahanan.

mendapatkan senjata konvensional. Mengingat bahwa negara-negara mitra Indonesia seperti Jerman, Korea Selatan, dan Amerika Serikat setuju dan menandatangani perjanjian ini. Hal itu tentu akan mengancam kepentingan Indonesia dalam bidang pertahanan karena Indonesia belum cukup mampu untuk memproduksi kebutuhan alutsista, sehingga kebutuhan senjata konvensional masih sangat bergantung dari negara eksportir.

Dapat disimpulkan bahwa jika Indonesia mengambil sikap menolak maka kepentingan perdagangan gelap tidak terakomodir dan kepentingan pertahanan berpotensi tidak terakomodir (jika memang ATT dijalankan dengan itikad baik, tanpa ada kepentingan politik dan pencarian keuntungan dari negara eksportir). Akan tetapi jika tidak dijalankan dengan itikad baik, negara eksportir dapat melakukan transfer terhadap Indonesia.

4.2.3 Indonesia Memilih Sikap Abstain di ATT

Jika Indonesia memilih sikap abstain, maka permasalahan mengenai perdagangan gelap senjata konvensional tidak terakomodir. Akan tetapi untuk saat ini kepentingan pertahanan Indonesia masih terakomodir. Sejak pengesahan ATT 2 April 2013 hingga saat ini, belum terdapat hambatan dalam pembahasan bilateral antara Indonesia dengan negara-negara yang mengambil posisi mendukung ATT.³⁴ Penawaran dan prospek pembelian alutista sesuai dengan ketentuan UU No. 16 tahun 2012 dengan negara-negara tersebut terus berjalan dengan baik dan lancar.

Meskipun Indonesia mengambil sikap abstain, akan tetapi hal tersebut bukan merupakan pilihan mutlak. Dapat dikatakan keputusan Indonesia mengambil sikap abstain untuk melihat implikasi dari ratifikasi ATT di negara-negara mitra alutsista utama Indonesia (atas dasar UU No. 16 tahun 2012 tentang Industri Pertahanan) yaitu: AS, Korea Selatan, China, dan Jerman. Strategi tersebut digunakan untuk memantau dan mengkaji apakah setelah negara-negara tersebut meratifikasi ATT, Indonesia selaku negara bukan pihak dan bukan

³⁴ Kementerian Luar Negeri Indonesia, (2013), Perjanjian Perdagangan Senjata Tahun 2013.

penandatangan ATT mengalami kesulitan-kesulitan tambahan dalam upaya pengadaan alutsista.

Ruang lingkup ATT dinilai terlalu luar dan tidak sepenuhnya jelas. Cakupannya tidak hanya kategori 7+1 namun juga termasuk amunisi dan komponennya. Selain itu, sangat mungkin bahwa pada perkembangannya ruang lingkup dapat diperluas oleh negara-negara pengekspor kedalam senjata-senjata konvensional. Text traktat terlalu banyak berfokus pada dukungan terhadap negara exporter untuk menentukan parameter dari pelanggaran serius terhadap HAM dan *International Humanitarian Law*. Dalam hal ini, Indonesia mengajukan untuk diadakannya panel independen atau kelompok penasehat independen, yang terdiri dari orang-orang terkemuka yang bermoral tinggi yang memiliki keahlian dalam hak asasi manusia dan hukum internasional, dengan mandat untuk mengamati dan meneliti penerapan mengenai HAM. Hal ini dikarenakan Indonesia menganggap bahwa teks traktat tidak melarang aktor non-negara yang tidak sah dan melanggar hukum tidak dimiliki atau menggunakan senjata seperti yang didefinisikan dalam lingkup ATT.

ATT merupakan *high institutionalized regime* karena ATT mempunyai mekanisme-mekanisme yang sifatnya mengikat. ATT mempunyai sebuah sekretariat, mekanisme penyelesaian sengketa, serta mekanisme pengkajian ulang melalui penyelenggaraan Konferensi Negara Pihak terjadwal tepat setelah satu tahun setelah ATT mulai berlaku (*review mechanism*). Mekanisme-mekanisme tersebut berlaku mulai dari 90 hari setelah negara ke-50 meratifikasi traktat tersebut. Jika Indonesia menyetujui untuk menandatangani ATT, maka Indonesia harus mentaati mekanisme yang telah dirumuskan. Oleh karena itu, Indonesia masih belum berada pada posisi untuk menyetujui penerimaan dari teks tersebut dan untuk sementara memutuskan untuk abstain. Pemeriksaan yang cermat akan dilakukan di Jakarta dengan melibatkan semua pihak terkait dari pemerintah, think tank, perguruan tinggi, anggota parlemen dan masyarakat sipil. Teks traktat

akan diteliti secara transparan dan komprehensif sesuai dengan hukum nasional dan kebutuhan keamanan Indonesia.³⁵

Indonesia mendapatkan keuntungan politis dari keputusan abstain terhadap ATT. Keuntungan politis tersebut adalah angapan bahwa Indonesia tidak menghalangi diadopsinya ATT. Bahkan Indonesia mencerminkan bahwa Indonesia memahami dan mendukung cita-cita ATT untuk memberlakukan standar internasional mengenai peraturan perdagangan senjata konvensional sekaligus pemberantasan terhadap penyebaran pasar gelap sebagaimana dicantumkan dalam EOV. Namun, tentunya standar-standar yang telah dibuat harus adil, transparan dan tidak diskriminatif. Oleh karena itu, Indonesia tidak mengambil keputusan menolak disebabkan tujuan dan maksud dari penolakan masih dapat dicakup dengan posisi abstain.

Sikap abstain Indonesia merupakan hal yang tepat untuk saat ini. akan tetapi Indonesia harus bersiap melakukan antisipasi jika terdapat perbedaan perlakuan antara negara yang setuju dan abstain, dimana negara yang abstain lebih sulit mendapatkan senjata. Jika hal tersebut terjadi, menurut pendapat peneliti, Indonesia harus mengambil sikap setuju. Mengingat bahwa Indonesia masih memiliki ketergantungan dengan penyediaan alutsista dari luar negeri. Akan tetapi dengan konsekuensi bahwa Indonesia harus menjaga stabilitas keamanan yang salah satunya adalah meredam potensi konflik yang akan terjadi, sehingga Indonesia dapat melakukan impor senjata untuk kepentingan pertahanan.

³⁵ Wawancara dengan Fikry Cassidy, perwakilan Indonesia dalam perumusan ATT .

BAB V

KESIMPULAN

Pembentukan rezim internasional mengenai perdagangan senjata konvensional menjadi hal penting seiring meningkatnya perdagangan senjata di dunia. Peningkatan perdagangan senjata konvensional dan tidak adanya pengaturan mengenai hal tersebut membuat peredaran senjata menjadi tidak terkontrol. Negara-negara seperti Somalia, Kongo, Liberia, dan Sudan meskipun telah di embargo oleh PBB akan tetapi dapat dengan mudah mendapatkan senjata konvensional. Senjata-senjata tersebut didapatkan melalui internal maupun eksternal wilayah Afrika. Dampak dari lemahnya pengontrolan tersebut menimbulkan peningkatan terhadap *arms violence* dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Fenomena tersebut membuat individu, negara, dan entitas di PBB mengambil langkah-langkah untuk menangani masalah ini dengan membentuk rezim internasional terkait dengan pengaturan perdagangan senjata konvensional. Rezim internasional tersebut adalah Perjanjian Perdagangan Senjata (*Arms trade treaty*/ATT). Secara garis besar, tujuan dari pembentukan ATT adalah untuk mencegah senjata konvensional masuk ke dalam pasar gelap. Sedangkan ATT mengatur mengenai perdagangan internasional antara lain impor, ekspor, dan transfer seluruh senjata konvensional.

Selama proses pembentukan ATT yang dimulai pada tahun 2008, terdapat perdebatan mengenai perjanjian ini. Terdapat beberapa pihak yang menolak ATT khususnya negara-negara utama eksportir senjata konvensional seperti Amerika Serikat, China, dan Rusia. Akan tetapi, mayoritas negara-negara anggota PBB, setuju terhadap pembentukan ATT, salah satunya adalah Indonesia. Indonesia berpartisipasi aktif di dalam pembentukan ATT. Selain itu, Indonesia turut menjadi negara yang masuk ke dalam anggota perumusan ATT yaitu *Group of Government Expert* (GGE) yang dibentuk pada tahun 2008. Jika dilihat dari rezim-rezim internasional sebelum ATT yang terkait dengan senjata konvensional, dapat dikatakan bahwa Indonesia

berpartisipasi aktif di dalam rezim-rezim tersebut. Beberapa contohnya adalah seperti *Mine Ban Treaty* dan *Cluster on Munitions Treaty*. Di *Mine Ban Treaty* selain berpartisipasi aktif, Indonesia turut meratifikasi perjanjian tersebut. Selain itu, Indonesia turut menandatangani *Cluster on Munitions Treaty*. Dari dua hal tersebut dapat disimpulkan Indonesia selalu berpartisipasi dalam rezim internasional terkait senjata konvensional termasuk ATT.

Namun, pada pengadopsian ATT bulan April 2013, Indonesia justru mengambil sikap abstain. Dapat dikatakan hal tersebut bertolak belakang dengan sikap Indonesia selama pembentukan ATT, dimana Indonesia menjadi salah satu negara yang mendukung dibentuknya rezim tersebut. Pada penelitian ini terdapat tiga poin keberatan Indonesia terhadap ATT. *Pertama*, Indonesia menilai ATT membuat posisi dari negara eksportir menjadi lebih kuat. *Kedua*, terdapat kondisionalitas di dalam ketentuan ATT. *Ketiga*, masih terdapat potensi konflik di wilayah Indonesia, mengingat bahwa situasi keamanan internal menjadi salah satu penilaian di dalam ATT. Indonesia menilai ketentuan di ATT tidak sejalan dengan kepentingan Indonesia. Secara garis besar terdapat dua kepentingan Indonesia di ATT. *Pertama*, kepentingan Indonesia mengenai perdagangan gelap senjata konvensional. *Kedua*, kepentingan pertahanan. Kepentingan mengenai perdagangan gelap senjata konvensional dinyatakan Indonesia sebagai suatu hal yang mengancam integritas dan kedaulatan, dimana penggunaan senjata konvensional yang berasal dari perdagangan gelap membuat konflik-konflik yang terjadi di Indonesia menjadi lebih parah. Sedangkan terkait dengan kepentingan pertahanan, Indonesia menegaskan bahwa setiap negara memiliki hak untuk memenuhi kebutuhan alutsista dari luar negeri, sehingga ATT diharapkan tidak mempersulit kebutuhan vital tersebut.

Menurut hasil penelitian ini sikap abstain Indonesia merupakan pilihan tepat, karena terdapat konsekuensi jika Indonesia memilih setuju dan menolak terhadap ATT. Jika Indonesia memilih setuju, maka Indonesia memiliki permasalahan terkait kepentingan pertahanan, sebab masih terdapat potensi konflik di Indonesia sehingga

hal tersebut berdampak terhadap penilaian negara eksportir terhadap Indonesia. Sedangkan jika Indonesia menolak ATT, maka Indonesia berpotensi terasingkan dari lingkungan internasional dan akan sulit bagi Indonesia untuk memenuhi kebutuhan alutsista, mengingat bahwa beberapa negara mitra Indonesia seperti Amerika Serikat, Korea Selatan, dan Turki telah menandatangani ATT. Meskipun sikap abstain yang dilakukan Indonesia saat ini adalah pilihan yang tepat, akan tetapi hal tersebut diharapkan bukan hal mutlak dilakukan oleh Indonesia. Di masa depan Indonesia harus bersiap mengambil keputusan apakah setuju atau menolak ATT. Jika Indonesia setuju, maka sudah menjadi kewajiban bagi Indonesia untuk menjaga stabilitas keamanan, sehingga potensi konflik yang terdapat di Indonesia dapat diredam sehingga Indonesia dapat memiliki penilaian positif dari negara eksportir. Tetapi jika menolak, maka Indonesia harus bersiap akan konsekuensi terkait dengan pemenuhan kebutuhan alutsista dari luar negeri.

Kesimpulan pada penelitian ini menemukan bahwa Indonesia berpartisipasi aktif dalam rezim ATT untuk mengakomodir kepentingannya terkait dengan perdagangan gelap konvensional. Mengingat bahwa Indonesia memiliki permasalahan terkait dengan senjata gelap yang digunakan dalam konflik-konflik di wilayah Indonesia seperti konflik di Maluku, Poso, dan Papua. Akan tetapi dalam rezim ATT, terdapat ketentuan yang tidak sejalan dengan kepentingan Indonesia terkait dengan kepentingan pertahanan. Pada ketentuan di ATT negara eksportir diberikan otoritas untuk menilai kelayakan negara importir dalam membeli senjata konvensional. Salah satu poin penilaianya adalah bahwa negara importir harus menjaga stabilitas keamanan wilayah domestiknya. Ketentuan tersebut membuat Indonesia keberatan terhadap ATT, sehingga Indonesia mengambil sikap abstain. Hal ini didasari karena meskipun tidak ada konflik yang cukup signifikan terjadi di Indonesia, akan tetapi masih terdapat potensi-potensi konflik di wilayah domestik seperti Maluku, Aceh, dan Papua. Teori pilihan rasional digunakan untuk memberikan analisa atas *cost* dan *benefit* yang akan diterima Indonesia dalam

memilih setiap pilihan yang terdapat di ATT. Melalui teori pilihan rasional dapat dilihat bahwa meskipun Indonesia memiliki kepentingan terhadap perdagangan gelap senjata konvensional, tetapi Indonesia tetap memilih kepentingan pertahanan sebagai hal yang paling vital.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amstutz, Mark R.. (1995). *International Conflict and Cooperation: An Introduction to World Politics*. Dubuque: Brown and Benchmark Publishers.
- Baylis, John & Smith, Steve. (2001). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. New York: Oxford University Press.
- Burchill, Scoot & Linklater. (2005). *Theories of International Relations*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Choplin, William D. & Marbun, Marsedes. (1992). *Pengantar Politik Internasional Suatu Telaah Teoritis*. Bandung: CV. Sinar Baru.
- Clapham, Andrew. (2012). *Bribery's Law of Nations*. Oxford: Oxford University.
- Craswell, John W.. (1994). *Research Design: Qualitative and Quantitative Approach*. USA: SAGE Publication.
- Hadiwinata, Bob Sugeng. (2007). *Transformasi Isu dan Aktor di dalam Studi Hubungan Internasional: Dari Realisme hingga Konstruktivisme*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Human Rights Watch and Landmine Action. (2009, 29 Mei). *Banning Cluster Munitions: Government Policy and Practice*. Ottawa: Mines Action Canada.
- Jackson, Robert & Sorensen, George. (2009). Pengantar Studi Hubungan Internasional, Yogyakarta: Pustaka Belajar, hlm. 297.
- Keohane, Robert O. & Nye, Joseph S.. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little Brown Company.
- Maslen, Stuart Casey. (2013). *The Arms Trade Treaty (2013)*. Geneva: Geneva Academy.
- Morgenthau, Hans J.. (1965). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York: Knopf.
- Patomaki, Heikki. (2002). *After International Relations: Critical Realism and the (re)Construction of World Politics*. New York: Routledge.
- Perwita, Anak Agung Banyu dan Yani, Yanyan Mochamad. (2006). *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, Bandung: Remaja Rosdakarya.

Stohl, Rachel. (2010). *U.S. Policy and the Arms Trade Treaty*. London: Chatham House.

Witarti, Denik Iswardani. (2003). *Isu SALW (Small Arms and Light Weapons) Sebagai Isu Keamanan Nasional (National Security) Studi Kasus: Indonesia*. Tesis (tidak diterbitkan). Jakarta: Universitas Indonesia.

Jurnal

Brahma, Nupur. (2012). *The Arms Trade Treaty*, New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses.

Muggah, Robert and Batchelor, Peter. (2002). *Development Held Hostage: Assessing the effect of the small arms on human development*. UNDP.

Nuchterlein, Donald E.. (1979). *The Concepts of National Interest: A Time for New Approach*. Vol. 23, No. 1.

Sipri. (2011). *Reporting to the United Nations Register of Conventional Arms*. Sona: Stockholm International Peace Research Institute.

Waltz, Stephen M.. (1999). “Rigor or Rigor Mortis? Rational Choice and Security Studies”. *MIT Press Journals*. Spring.

Women’s International League for Peace and Freedom. (2011). *WILP Resolution on the Arms Trade Treaty*. Geneva: Quadrennial.

Dokumen resmi

Amnesty International. (2007). *A Global Arms Trade Treaty: What States Want*. POL 34/004/2007. Oktober.

Geneva: Anti Personnel Mine Ban Convention. (2012). *Twelfth Meeting of the States Parties*, 3-7 Desember.

Indonesia. (2006). Pengesahan *Convention on the Prohibition of the use, Stockpiling, Production, and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction* (Konvensi Tentang Pelarangan Penggunaan, Penimbunan, Produksi dan Transfer Ranjau Darat Anti Personel dan Pemusnahannya).

Indonesia. (2007). *Report of the Secretary-General, Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms*. UN Doc. A/62/278.

Indonesia. (2012). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Industri Pertahanan.

Najib, Muhammad. (2013). *Final United Nations Conference on Arms Trade Treaty*. New York: Permanent Mission of the Republic of Indonesia to the United Nations.

Percaya, Desra. (2012). *United Nations Conference on Arms Trade Treaty*. New York: Permanent Mission of the Republic of Indonesia to the United Nations.

United Nations General Assembly. (2007). *Towards an Arms Trade Treaty: Establishing Common International Standards for the Import, Export, and Transfer of Conventional Arms*, A/62/278.

United Nations General Assembly. (2012). *Compilation of View on the Elements of an Arms Trade Treaty*. A/CONF.217/2.

Website

Clusterconvention. (2010, 1 Agustus). “The Convention on Cluster Munitions.” <http://www.clusterconvention.org/>

Fachir, AM. (27 Juni, 2011). “Perkembangan Konvensi Anti Personnel Mines.” <http://www.balitbang.kemhan.go.id/?q=content/perkembangan-konvensi-anti-personnel-mines>

Forumkompas. (2013, 6 Juni). “Indonesia Abstain Soal Traktat Perdagangan Senjata.” <http://forum.kompas.com/internasional/251558-indonesia-abstain-soal-traktat-perdagangan-senjata.html>

General Assembly. (2 April 2013). Overwhelming Majority of States in General Assembly Say ‘Yes’ to Arms Trade Treaty to Stave off Irresponsible Transfers That Perpetuate Conflict Human Suffering. <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/ga11354.doc.htm>

<http://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp>.

Icrc. (1998, 31 Desember). “An International Ban on Anti-Personnel Mines: History and Negotiation of the Ottawa Treaty.” <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jpjn.htm> diakses 27 November 2013.

- Icrc.* (2010, 1 Agustus). “Cluster Munitions: What Are They and What is the Problem.” <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/legal-factsheet/cluster-munitions-factsheet-230710.htm>
- Jakartapost.* (2013, 27 Juni). “Indonesia and Arms Trade Treaty,” <http://www.thejakartapost.com/news/2013/06/27/indonesia-and-arms-trade-treaty.html>.
- Kemlu.* (2010, 7 Juli). “Konvensi Pelarangan Menyeluruh Ranjau Darat Anti-Personil.” <http://www.kemlu.go.id/Pages/IIssueDisplay.aspx?IDP=22&l=id>
- Losangelestimes.* (2008, 29 Mei). “Cluster Munitions.” <http://www.latimes.com/news/printedition/front/la-fg-cluster29-2008may29,0,6458362.story#axzz2ldlMjeWh>
- Tempo.* (2013, 4 Juni). “Indonesia Refuses to Sign Arms Trade Treaty.” <http://en.tempo.co/read/news/2013/06/04/074485771/Indonesia-Refuses-to-Sign-Arms-Trade-Treaty>
- Themonitor.* (2005, 1 Mei). “Indonesia.” <http://www.themonitor.org/index.php/publications/display?url=lm/2006/indonesia.in.html>
- Themonitor.* (2009, 24 September). “Landmine and Cluster Munition Monitor Factshets: Antipersonnel Landmine Stockpiles and Their Destruction.” <http://www.the-monitor.org/index.php/content/view/full/18719>
- Thenewyorktimes.* (2008, 29 Mei). “Britain Joins a Draft treaty on Cluster Munitions.” http://www.nytimes.com/2008/05/29/world/europe/29cluster.html?em&ex=1212206400&en=0e28528fd0c65072&ei=5087%0A&_r=0
- United Nations Information Centre, (14 November, 2011). “Konvensi Tentang Senjata Konvensional Tertentu (CCW).” www.unic-jakarta.org
- United States Department of Defense (DOD). http://www.dtic.mil/doctrine/dod_dictionary/ diakses 5 Oktober 2013.