

DIPLOMASI INDONESIA TERHADAP PERJANJIAN PERDAGANGAN SENJATA (ARMS TRADE TREATY) PADA SIDANG MAJELIS UMUM PBB TAHUN 2013

INDONESIA DIPLOMACY TOWARDS ARMS TRADE TREATY IN THE 2013 UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY PLENARY

Denik Iswardani W¹

Universitas Budi Luhur
(denik.iswardani@budiluhur.ac.id)

Abstrak – Artikel ini menganalisis sikap abstain Indonesia 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*. Artikel 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. 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

Abstract – This article 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 article 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. The result shows that there are two Indonesia's interests in the ATT, which are to prevent the illicit trade

¹ Denik Iswardani Witarti, Ph.D merupakan staf pengajar Hubungan Internasional di FISIP Universitas Budi Luhur. Memperoleh gelar doktoral dari Pengkajian Strategi dan Keamanan, Universitas Kebangsaan Malaysia (UKM). Penelitian yang dilakukan berkaitan dengan isu-isu keamanan terutama tentang peredaran senjata api, isu-isu non tradisional, dan resolusi konflik.

and to preserve the defense interest. Although Indonesia has concerns about illicit trade of conventional weapons, but Indonesia still prefer the defense interest as the most vital.

Keyword: Indonesia, Arms Trade Treaty, conventional weapons

Pendahuluan

Pada era Perang Dingin, jumlah perdagangan senjata konvensional mencapai US\$ 37.8 triliun, namun setelah berakhirnya Perang Dingin, angka perdagangan senjata justru terus meningkat dan pada tahun 2008 mencapai US\$ 55 triliun.² Menurut laporan dari lembaga *Women's International League for Peace and Freedom* menunjukkan bahwa total dari perdagangan senjata konvensional 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 konvensional global bernilai antara US\$ 60 triliun hingga US\$ 70 triliun per tahun.⁴ Seiring dengan meningkatnya angka perdagangan senjata konvensional internasional, hal ini tidak dibarengi dengan adanya peraturan internasional yang mengatur mengenai perdagangan senjata konvensional tersebut.

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

Dampak dari lemahnya pengontrolan perdagangan senjata konvensional pada akhirnya menimbulkan peningkatan terhadap *arms violence* dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Penelitian yang dilakukan oleh lembaga *Small Arms Survey*

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

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

⁴ *Forum Kompas*, "Indonesia Abstain Soal Traktat Perdagangan Senjata", dalam <http://forum.kompas.com/internasional/251558-indonesia-abstain-soal-traktat-perdagangan-senjata.html>, 6 Juni 2013, diunduh pada 19 September 2013.

⁵ *Ibid.*

menunjukkan konflik kekerasan bersenjata dari tahun 1990 hingga 2007 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 fenomena perdagangan senjata konvensional 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 konvensional. Rezim mengenai perdagangan senjata konvensional ini disebut sebagai Perjanjian Perdagangan Senjata, (*The Arms Trade Treaty*, ATT). Ide yang melandasi terbentuknya ATT telah dimulai pada tahun 1990an. Penggagas dari ide ini adalah seorang penerima Hadiah Nobel Perdamaian yang bernama Laureates. Ide mengenai pengontrolan atas perdagangan senjata konvensional 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 adanya instrumen global terhadap

⁶ *Ibid.*

⁷ Robert Muggah and Peter Batchelor, *Development Held Hostage: Assessing the Effect of the Small Arms on Human Development*, (UNDP, 2002).

⁸ <http://www.un.org/disarmament/ATT>, diunduh pada 19 September 2013.

perdagangan senjata konvensional dan *Small Arms and Light Weapons* (SALW) menunjukkan bahwa terdapat kebutuhan untuk membentuk instrumen universal yang bersifat multilateral dan non-diskriminatif.”⁹ Sayangnya, pada pertemuan tersebut tidak semua negara mendukung ATT ini, khususnya negara-negara utama pengeksport senjata. Salah satunya adalah Cina yang mengungkapkan, “perlunya merundingkan perjanjian khusus agar dibahas secara menyeluruh dan hati-hati oleh masyarakat internasional”.¹⁰ Negara pengeksport 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.”¹¹ Pada pertemuan tersebut negara-negara pengeksport 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, yakni sikap Amerika Serikat sebagai salah satu negara utama pengeksport 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 negara partisipan paling aktif dalam Sidang Majelis Umum PBB.¹² Indonesia yang diwakili oleh Muhammad Najib pada Konferensi Akhir tentang Perjanjian Perdagangan Senjata PBB menyatakan bahwa, “Aturan ini harus didasarkan pada terminologi yang jelas, dan diawasi oleh sebuah

⁹ “A Global Arms Trade Treaty: What States Want”, *Amnesty International*, 2007, hlm. 8.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 12.

¹¹ *Ibid*, hlm. 13.

¹² *Tempo*, “Indonesia Refuses to Sign Arms Trade Treaty,” dalam <http://en.tempo.co/read/news/2013/06/04/074485771/Indonesia-Refuses-to-Sign-Arms-Trade-Treaty>, 4 Juni 2013, diunduh pada 20 September 2013.

panel independen atau kelompok penasehat.”¹³

Tulisan ini menjelaskan bagaimana proses diplomasi Indonesia selama perundingan sehingga menghasilkan sikap abstain. Sikap tersebut akan dianalisa dengan melihat kepentingan nasional Indonesia, dengan menjelaskan kondisi politik dan keamanan yang melatar belakangi.

Pembahasan

Rezim Internasional Perjanjian Perdagangan Senjata (*Arms Trade Treaty/ATT*)

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.”¹⁴

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*

¹³*The Jakarta Post*, “Indonesia and Arms Trade Treaty”, dalam

<http://www.thejakartapost.com/news/2013/06/27/indonesia-and-arms-trade-treaty.html>, 27 Juni 2013, diunduh pada 20 September 2013.

¹⁴ “United Nations Documents”, dalam

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.217/1&Lang=E, diunduh pada 28 Oktober 2013.

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. 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.

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 pembahasan lebih lanjut dari ATT dengan membentuk kelompok yang bernama *Open Ended Working Group (OEWG)*. 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. Setelah OEWG, diselenggarakan *Preparatory Committee (PrepCom)* yang dibentuk pada tahun 2010. Tujuan dari *PrepCom* adalah membuat rekomendasi untuk Konferensi mengenai ATT yang akan dilakukan pada tahun 2012. 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.

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. Pada 27 Maret 2013, pemimpin sidang menyiapkan tiga rancangan draft perjanjian ATT selama konferensi. 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.*”¹⁵ Sedangkan alasan Korea Utara menolak pengadopsian ATT karena, “*exporters judging the human rights record of importing countries.*”¹⁶ Selain itu Suriah menyatakan, “*the text did not prohibit arms supply to unauthorized, non-state terrorist elements.*”¹⁷ Pada tanggal 2 April 2013, akhirnya naskah ATT secara resmi diadopsi oleh Majelis Umum PBB melalui voting sehingga menjadi perjanjian baru yang akan ditambahkan ke dalam hukum senjata internasional.

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 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;

¹⁵ General Assembly, “Overwhelming Majority of States in General Assembly Say ‘Yes’ to Arms Trade Treaty to Stave off Irresponsible Transfers That Perpetuate Conflict, Human Suffering”, 2 April 2013, dalam <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/ga11354.doc.htm>, diunduh pada 7 Desember 2013.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

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."¹⁸

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:

“Bahwa 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”¹⁹

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*).²⁰ 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.²¹ 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:

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Stuart Casey-Maslen, *The Arms Trade Treaty*, (Geneva: Geneva Academy, 2013), hlm. 17.

²⁰ United States Department of Defense (DOD), dalam http://www.dtic.mil/doctrine/dod_dictionary/, diunduh pada 5 Oktober 2013.

²¹ *Ibid.*

“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;
- (f) Warships;
- (g) Missiles and missile launchers;
- (h) Small arms and light weapons.”²²

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.*”²³ Pasal ini merupakan inti dari ketentuan di ATT. Ketentuan ini mewajibkan setiap negara membentuk sistem kontrol nasional termasuk daftar kontrol dari senjata konvensional. Sistem kontrol nasional bertujuan sebagai penilaian negara sebelum melakukan transfer senjata.

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:

“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.”²⁴

²² New York, Arms Trade Treaty Tahun 2013.

²³ *Ibid.*

²⁴ New York, *op.cit.*, hlm. 5.

Berdasarkan hal di atas, 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, pelarangan transfer pun diberlakukan apabila negara yang dituju melakukan tindakan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan.²⁵

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 pengeksportir memiliki hak untuk memutuskan apakah mengizinkan atau tidak suatu ekspor. Dapat dikatakan bahwa otoritas yang dimiliki oleh negara pengeksportir sangat besar. Pada Pasal 7 (3) ATT menyatakan:

“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.”²⁶

Jika negara pengeksportir menilai senjata atau barang lainnya yang ditransfer dapat merusak perdamaian dan keamanan maka negara pengeksportir memiliki hak untuk tidak mengizinkan transfer. 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.

Diplomasi Indonesia dalam ATT

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.

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

²⁵ *Ibid.*

²⁶ New York, *loc.cit.*

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.²⁷

Akan tetapi justru konflik yang terjadi menjadi bumerang 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 Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Kemenko Polhukam) Bidang Koordinasi Keamanan Nasional Bambang Suparno menyatakan, “ada 1.804 potensi konflik di Indonesia.”²⁸ 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 variabel tersebut, maka negara eksportir memiliki hak untuk tidak melakukan ekspor senjata ke negara importir.

Kepentingan Nasional Indonesia di ATT

Partisipasi aktif Indonesia sudah terlihat 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, dimana pembentukan kelompok tersebut

²⁷ Denik Iswardani Witarti, *Isu SALW (Small Arms and Light Weapons) Sebagai Isu Keamanan Nasional (National Security) Studi Kasus: Indonesia*, Tesis (tidak diterbitkan), (Jakarta: Universitas Indonesia, 2003), hlm. 30-31.

²⁸ *Medanbisnisdaily*, “1.804 Potensi Konflik di Indonesia”, dalam http://www.medanbisnisdaily.com/news/read/2013/08/30/47863/1804_potensi_konflik_di_indonesia/, 30 Agustus 2013, diunduh pada 11 Desember 2013.

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.²⁹ 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 2013.³⁰

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 ilegal. Indonesia juga sangat menghormati negara-negara yang mempunyai kebutuhan akan diratifikasinya traktat tersebut. Mengenai hal ini Fikry Cassidy yang terlibat langsung dalam persidangan ATT menegaskan :³¹

“Indonesia memahami dan mendukung cita-cita ATT untuk menyusun suatu standar internasional untuk mengatur perdagangan internasional senjata konvensional sekaligus mencegah dan mengurangi penyebarannya melalui pasar-pasar gelap atau penyalahgunaannya. Sekaligus membawa hasil nyata, namun tentunya standar tersebut *should be fair, transparent and non-discriminatory* yang mana menurut Indonesia belum tercermin saat ini.“

Traktat yang diajukan ATT terlepas dari beberapa poin positif, juga mengandung beberapa kekurangan. Traktat tersebut tidak cukup mewakili keseimbangan yang adil dalam menampung kepentingan dari mayoritas negara-negara importir. Traktat tersebut tidak merefleksikan keadaan yang 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 teritorial.³²

²⁹ *The Jakarta Post*, “Indonesia and Arms Trade Treaty,” <http://www.thejakartapost.com/news/2013/06/27/indonesia-and-arms-trade-treaty.htm>, 27 Juni 2013, diunduh pada 20 September 2013.

³⁰ Wawancara melalui email dengan Fikry Cassidy, perwakilan Indonesia dalam pembahasan ATT.

³¹ *Ibid.*

³² Wawancara dengan Andy Rachmianto, Direktur Keamanan Internasional dan Perlucutan Senjata (KIPS), Kementerian Luar Negeri (Kemenlu), Jakarta, 22 Mei 2014.

Indonesia mengikuti ATT karena memiliki tujuan yang ingin dicapai, mengingat bahwa Indonesia memiliki permasalahan mengenai perdagangan gelap senjata konvensional. Pada sesi keempat pertemuan PrepCom, Indonesia yang diwakili oleh Yusra 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 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.”³³

Dari penjelasan di atas 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.

Selain memiliki kepentingan dalam mengatasi perdagangan gelap senjata konvensional di dalam ATT, Indonesia memiliki kepentingan lain yaitu kepentingan pertahanan. 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.”³⁴

Pada pernyataan di atas, Indonesia menyatakan negara memiliki hak untuk memperoleh senjata dalam rangka mempertahankan diri. Dalam konteks inilah Indonesia

³³ Yusra Khan, *Fourth Session of the Preparatory Committee for United Nations Conference on Arms Trade Treaty*, (New York: Permanent Mission of the Republic of Indonesia to the United Nations, 2012), hlm. 2.

³⁴ United Nations General Assembly, *Towards an Arms Trade Treaty: Establishing Common International Standards for the Import, Export, and Transfer of Conventional Arms*, A/62/278, 2007, hlm. 100.

menginginkan ATT tetap menghargai hak negara untuk mengembangkan industri pertahanan. Andy Rachmianto menyatakan :³⁵

“Dengan dibentuknya Komite Kebijakan Industri Pertahanan (KKIP) berdasarkan UU Pertahanan, kebijakan Indonesia untuk mengembangkan industri pertahanan semakin solid karena melibatkan semua stakeholder.”

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-21.³⁶

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.

Sikap Abstain Indonesia dalam ATT

Sikap abstain ini merupakan bentuk diplomasi Indonesia dalam memenuhi kepentingannya di dalam ATT. Terdapat kondisionalitas dalam ATT yang membuat negara eksportir mempunyai hak untuk menentukan apakah suatu negara bisa mendapatkan senjata atau tidak. Selain itu, pengaturan di ATT mengenai kelayakan transfer berseberangan dengan UU mengenai Industri Pertahanan yang dimiliki Indonesia. Pertimbangan sikap abstain Indonesia dikarenakan jika menyetujui ATT, maka sama saja dengan membangkang Pasal 43 ayat (5) huruf D UU No. 16 tahun 2012. Oleh karena itu, pernyataan abstain Indonesia ini merupakan diplomasi yang paling relevan untuk dilakukan pada perumusan awal ATT.

³⁵ Wawancara dengan Andy Rachmianto, Direktur Keamanan Internasional dan Perlucutan Senjata (KIPS), Kementerian Luar Negeri (Kemenlu), Jakarta, 22 Mei 2014.

³⁶ *The Jakarta Post*, “Indonesia and Arms Trade Treaty,” <http://www.thejakartapost.com/news/2013/06/27/indonesia-and-arms-trade-treaty.htm>, 27 Juni 2013, diunduh pada 20 September 2013.

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.³⁷ Penawaran dan prospek pembelian alutsista 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, Cina, dan Jerman. Strategi tersebut digunakan untuk memantau dan mengkaji apakah setelah negara-negara tersebut meratifikasi ATT, Indonesia selaku negara bukan pihak dan bukan penandatangan ATT mengalami kesulitan-kesulitan tambahan dalam upaya pengadaan alutsista.

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.

Kesimpulan

Pembentukan rezim internasional mengenai perdagangan senjata konvensional menjadi hal penting seiring meningkatnya perdagangan senjata di dunia. Perjanjian Perdagangan

³⁷ Kementerian Luar Negeri Indonesia, *Perjanjian Perdagangan Senjata Tahun 2013*, (Jakarta: Kemenlu RI, 2013)

Senjata (*Arms Trade Treaty/ATT*) secara umum bertujuan untuk mencegah senjata konvensional masuk ke dalam pasar gelap.

Diplomasi Indonesia cukup aktif selama proses pembentukan ATT yang dimulai pada tahun 2008. Meskipun terjadi perdebatan, tetapi mayoritas negara-negara anggota PBB, setuju terhadap pembentukan ATT, salah satunya adalah Indonesia. Namun, pada pengadopsian ATT bulan April 2013, Indonesia justru mengambil sikap abstain.

Sikap abstain Indonesia tersebut merupakan hasil penilaian bahwa ketentuan di ATT tidak sejalan dengan kepentingan Indonesia. Indonesia memiliki dua kepentingan nasional berkaitan dengan ATT yaitu mengenai perdagangan gelap senjata konvensional dan kepentingan pengembangan industri pertahanan. Perdagangan gelap senjata konvensional dapat mengancam integritas dan kedaulatan karena digunakan dalam konflik-konflik internal di beberapa wilayah Indonesia. Sedangkan terkait dengan kepentingan pertahanan, ATT dapat mengganggu hak Indonesia untuk memenuhi kebutuhan alutsista dari luar negeri.

Tulisan ini menyimpulkan bahwa sikap abstain yang dilakukan Indonesia saat ini adalah pilihan yang tepat. Namun, 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. Akan tetapi, jika menolak maka Indonesia harus bersiap akan konsekuensi terkait dengan pemenuhan kebutuhan alutsista dari luar negeri.

Daftar Pustaka

Buku

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

Jurnal

Muggah, Robert and Peter Batchelor. 2002. *Development Held Hostage: Assessing the Effect of the Small Arms on Human Development*. UNDP.

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

Tesis

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.

Dokumen Resmi

Amnesty International. 2007. "A Global Arms Trade Treaty: What States Want".

Kementerian Luar Negeri Indonesia. 2013. *Perjanjian Perdagangan Senjata Tahun 2013*. Jakarta: Kemenlu RI.

Khan, Yusra. 2012. *Fourth Session of the Preparatory Committee for United Nations Conference on Arms Trade Treaty*. New York: Permanent Mission of the Republic of Indonesia to the United Nations.

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

Wawancara

Wawancara dengan Andy Rachmianto, Direktur Keamanan Internasional dan Perlucutan Senjata (KIPS), Kementerian Luar Negeri (Kemenlu), Jakarta, 22 Mei 2014.

Wawancara melalui email dengan Fikry Cassidy, perwakilan Indonesia dalam pembahasan ATT.

Website

Forum Kompas, "Indonesia Abstain Soal Traktat Perdagangan Senjata", dalam <http://forum.kompas.com/internasional/251558-indonesia-abstain-soal-traktat-perdagangan-senjata.html>, 6 Juni 2013, diunduh pada 19 September 2013.

General Assembly, "Overwhelming Majority of States in General Assembly Say 'Yes' to Arms Trade Treaty to Stave off Irresponsible Transfers That Perpetuate Conflict, Human Suffering", 2 April 2013, dalam <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/ga11354.doc.htm>, diunduh pada 7 Desember 2013.

<http://www.un.org/disarmament/ATT>, diunduh pada 19 September 2013.

Medanbisnisdaily, “1.804 Potensi Konflik di Indonesia”, dalam

http://www.medanbisnisdaily.com/news/read/2013/08/30/47863/1804_potensi_konflik_di_indonesia/, 30 Agustus 2013, diunduh pada 11 Desember 2013.

Tempo, “Indonesia Refuses to Sign Arms Trade Treaty,” dalam

<http://en.tempo.co/read/news/2013/06/04/074485771/Indonesia-Refuses-to-Sign-Arms-Trade-Treaty>, 4 Juni 2013, diunduh pada 20 September 2013.

The Jakarta Post, “Indonesia and Arms Trade Treaty,”

<http://www.thejakartapost.com/news/2013/06/27/indonesia-and-arms-trade-treaty.htm>, 27 Juni 2013, diunduh pada 20 September 2013.

“United Nations Documents”, dalam

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.217/1&Lang=E diunduh pada 28 Oktober 2013.

“United States Department of Defense (DOD)”, dalam

http://www.dtic.mil/doctrine/dod_dictionary/, diunduh pada 5 Oktober 2013.