

BAB IV
FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI
KEBIJAKAN INDONESIA ABSTAIN DALAM ARMS
TRADE TREATY.

Bab ini akan membahas mengenai alasan dibalik manuver politik Indonesia setelah proses panjang dalam menghasilkan perjanjian *Arms Trade Treaty*. Hingga kemudian muncul sebuah pertanyaan mengapa Indonesia abstain dalam voting *Arms Trade Treaty* di PBB. Didasarkan pada teori yang digunakan oleh penulis sehingga kemudian menghasilkan sebuah hipotesa. Bab ini akan membuktikan hipotesa yang diperoleh oleh penulis melalui analisa pada penelitian ini.

4.1 Penetapan Kondisionalitas dalam *Arms Trade Treaty* Yang Bertentangan Dengan Konstitusi Indonesia

Sebuah perjanjian internasional yang dibentuk pasti akan difinalisasi dan setiap negara berhak untuk menentukan sikap, apakah setuju dengan substansi perjanjian atau menolak isi perjanjian yang terbentuk, bahkan abstain pun diperbolehkan dalam proses finalisasi sebuah perjanjian. Semua sikap politik akan menentukan konsekuensi sebuah negara atas perjanjian yang dibuat. Apabila sebuah negara menyetujui terbitnya perjanjian tersebut maka negara tersebut harus meratifikasi sebagai bentuk legalisasi bahwa negara tersebut sah dan terikat secara hukum atas perjanjian yang diratifikasi.

Keputusan suatu negara yang kemudian meratifikasi tentunya menimbulkan kewajiban-kewajiban hukum bagi negaratersebut untuk menentukan langkah-langkah konkret dalam mematuhi dan melaksanakan isi perangkat internasional yang telah diratifikasi. Dalam hal

ini konstitusi Indonesia telah mengatur secara tegas di dalam pasal 15 Ayat (2) UU No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional menyebutkan bahwa suatu perjanjian internasional mulai berlaku dan mengikat para pihak setelah memenuhi ketentuan sebagaimana ditetapkan dalam perjanjian tersebut.

Dengan demikian maka setiap negara yang telah menyetujui atau mengikat diri kepada suatu perjanjian tersebut harus menaati dan menghormati pelaksanaan perjanjian tersebut. Selain itu, negara peserta juga harus melaksanakan kewajiba-kewajiban dan menerapkan ketentuan dalam perjanjian tersebut kedalam peraturan perundang-undangan nasionalnya. Daya ikat perjanjian internasional tersebut akan menimbulkan dampak atau implikasi yang meratifikasi, antara lain:

- a. Penerapan ketentuan-ketentuan perjanjian atau konvensi, negara yang telah meratifikasi wajib untuk melaksanakan segala isi perjanjian internasional yang telah disetujuinya yang selanjutnya diratifikasi tersebut. Untuk itu berlaku asas *pacta sunt servanda*.
- b. Menerima tindakan pengawasan internasional, pengawasan yang dilakukan oleh suatu Badan atau Komite yang telah ditentukan oleh konvensi tersebut guna pengawasan jalannya atau penerapan konvensi oleh negara pihak. Wujud pengawasan berupa adanya ketentuan untuk wajib melaporkan secara rutin kepatuhan mereka dan sejauh mana perkembangan penerapan konvensi dan hal lain yang ditetapkan konvensi untuk dilaporkan.
- c. Negara juga harus mengharmonisasi konvensi dengan peraturan-peraturan di dalam negaranya guna

pelaksanaan konvensi. Akibat hukum berupa pengikatan diri kepada konvensi (perjanjian internasional) akan berdampak pula terhadap hukum di dalam negeri suatu negara.

Berdasarkan uraian di atas, jika Indonesia memilih setuju dan meratifikasi *Arms Trade Treaty*, maka Indonesia berkewajiban untuk menerapkan ketentuan-ketentuan dan kewajiban-kewajiban yang ada dalam *Arms Trade Treaty*. Baik itu dalam hal ekspor maupun impor senjata konvensional serta penggunaan dari senjata tersebut. Selain itu, wajib melaporkan secara rutin kegiatan ekspor impor senjata konvensional serta penggunaannya. Yang paling utama, Indonesia harus mengharmonisasikan dahulu konvensi *Arms Trade Treaty* dengan peraturan-peraturan hukum nasional Indonesia yang dalam hal ini adalah UU No. 16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan.

Di dalam UU tersebut telah jelas melarang adanya kondisionalitas dalam proses perdagangan senjata sebagaimana yang diatur dalam *Arms Trade Treaty*. Kondisionalitas yang dimaksud yakni bahwa jika negara pengekspor menilai senjata atau barang lainnya yang ditransfer dapat merusak perdamaian dan keamanan maka negara pengekspor memiliki hak untuk tidak mengizinkan transfer. Hak tersebut terdapat dalam Pasal 7 (3) dari *Arms Trade Treaty* yang menyatakan,

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.⁴¹

Ayat 3 dari Pasal 7 ini negara eksportir diwajibkan untuk melakukan penilaian terhadap negara importir terlebih dahulu. Kemudian 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 pengekspor 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 pengekspor untuk menentukan izin atas transfer telah menjadi perdebatan utama di dalam *Arms Trade Treaty*. Disamping itu, masih terdapat perdebatan mengenai isi dari *Arms Trade Treaty* antara lain pengaturan ruang lingkup dan implementasi umum.

⁴¹Dalam *Article 7 point 3, Export and Export Assessment, Arms Trade Treaty 2013*

Oleh sebab itu, kontradiksi antara aturan dalam perjanjian dan aturan konstitusi negara inilah yang menjadi salah satu alasan utama Indonesia tidak meratifikasi *Arms Trade Treaty*, karena ketika Indonesia meratifikasi perjanjian tersebut artinya sama saja dengan melanggar Pasal 43 ayat (5) huruf d UU No.16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan, karena Pasal 6 ayat (1) *Arms Trade Treaty*, memuat klausul embargo senjata. Jelas sebagaimana disebutkan dalam UU No. 16 Tahun 2012 Pasal 43 ayat 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.⁴²

Yang dimaksud dengan embargo adalah pelarangan perniagaan dan perdagangan dengan sebuah negara. Embargo biasanya dilakukan oleh sekelompok negara terhadap negara lain untuk mengisolasiannya dan menyebabkan pemerintah negara tersebut dalam keadaan internal yang sulit. Dalam sejarahnya Indonesia pernah di

⁴²Dalam Pasal 45 Ayat 5, UU. No.16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan

embargo oleh Amerika Serikat pada tahun 1999 sampai 2005 dalam hal pengadaan senjata militernya karena pelanggaran HAM yang dilakukan ABRI di Timor Timur.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, Indonesia masih memiliki potensi konflik di daerah-daerahnya, dan di dalam *Arms Trade Treaty* itu sendiri tidak dijelaskan secara rinci pelanggaran HAM yang dimaksud. Pelanggaran HAM disini hanya dititikberatkan pada penilain negara eksportir jika hal ini dibawa ke pengadilan. Sehingga hal ini menjadi tolak ukur Indonesia untuk tidak terburu-buru meratifikasi *Arms Trade Treaty*.

Oleh sebab itu, jika Indonesia memutuskan untuk meratifikasi *Arms Trade Treaty*, Indonesia wajib mengamandemen UU No. 16 tahun 2012 tentang Industri Pertahanan agar tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam perjanjian. Sehingga dapat dengan seutuhnya menjalankan ketentuan-ketentuan dalam *Arms Trade Treaty*. Karena jika seandainya ada pelanggaran dibawah pelaksanaan perjanjian ini, suatu negara dapat diintervensi oleh negara lain. Selain itu, sudah menjadi kewajiban bagi Indonesia juga, untuk menjaga stabilitas keamanan, sehingga potensi konflik yang terdapat di Indonesia dapat diredam sehingga Indonesia dapat memiliki penilaian positif dari negara eksportir.

Jika melihat teori pengambilan keputusan sebagaimana yang dikemukakan oleh Williap D.Coplin bahwa dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri suatu negara setidaknya dipengaruhi oleh tiga hal mendasar yakni kondisi politik domestik, kondisi ekonomi dan

militer, serta konteks internasional.⁴³ Sehingga dalam fenomena abstainnya Indonesia dalam perjanjian *Arms Trade Treaty* ini maka kondisi politik domestik cukup menentukan arah dari kebijakan luar negeri Indonesia dalam perjanjian *Arms Trade Treaty*. Yakni adanya kondisi politik domestik dimana sebagian ketetapan dalam *Arms Trade Treaty* bertentangan dengan konstitusi Indonesia.

Sehingga perlu proses politik domestik yang panjang jika Indonesia akan melakukan revisi terhadap undang-undang yang bertentangan dengan *Arms Trade Treaty*. Pemerintah dalam hal ini eksekutif akan berhadapan dengan legislatif dalam proses politik. Sebagaimana diketahui bahwa dalam proses legislasi membutuhkan proses yang tentunya hal tersebut tidak mudah dan membutuhkan waktu yang cukup lama. Harus melalui proses RUU terlebih dahulu, kemudian masuk ke badan legislasi, belum lagi tahap pembahasan di DPR yang mana belum tentu disetujui oleh suara mayoritas di parlemen.

Walaupun pemerintah bisa saja mengeluarkan peraturan pengganti undang-undang (Perppu). Namun hal ini tidak cukup kuat sebab syarat dalam mengeluarkan Perppu adalah terdapat kegentingan yang memaksa. Dengan berbagai penafsiran mengenai kegentingan yang memaksa ini tidak termasuk dalam hal ini *Arms Trade Treaty*. Sebab Indonesia bisa saja berada dalam kedaulatannya untuk memilih tidak meratifikasi perjanjian tersebut. Artinya ada alternatif lain yang bisa dilakukan

⁴³William D. Coplin. *Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis*. Bandung : Sinar Baru, 1992

Indonesia sehingga kondisi tersebut bukan termasuk kedalam situasi kegentingan yang memaksa.

4.2 Berdampak Pada Sektor Ekonomi Khususnya Berkaitan Dengan Ekspor dan Impor Senjata

Tentu selain kondisi politik domestik, kondisi ekonomi dan militer juga menjadi argumen yang juga rasional khususnya dari aspek impor dan ekspor senjata. Sehingga hal tersebut akan mempengaruhi sikap politik Indonesia dalam perjanjian *Arms Trade Treaty*. Jika dilihat dari aspek impor, maka hal ini akan berpengaruh terhadap sistem pertahanan Indonesia. Tercatat bahwa Indonesia adalah salah satu negara importir negara terbesar kedua di ASEAN setelah Vietnam. Menurut data dari Lembaga independen internasional pengkaji bidang militer, *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)* pada 2015 mencatat impor alutsista Indonesia mencapai US\$ 683 juta (sekitar Rp9,3 triliun).

Artinya kebutuhan alutsista pertahanan di Indonesia cukup besar dan masih bergantung pada impor. Sehingga potensi ancaman militer bisa saja muncul apabila Indonesia terikat dengan perjanjian *Arms Trade Treaty*. Sebab penetapan kondisionalitas dalam proses transfer senjata ini akan berpotensi mengurangi impor senjata di Indonesia. Sehingga dengan berkurangnya impor senjata ke Indonesia akan berdampak pada tidak terpenuhinya kebutuhan persenjataan militer Indonesia. Dengan tidak terpenuhinya kebutuhan persejataan militer maka tentunya akan mengancam stabilitas keamanan dan kedaulatan negara Indonesia. Indonesia. Harus diakui bahwa sebagian alutsista Indonesia hanya bisa diperoleh melalui impor.

pertahan yang merupakan kepentingan nasional Indonesia. Pemenuhan persenjataan dalam MEF dipenuhi dengan mengutamakan industri pertahanan dalam negeri kemudian pembelian senjata luar negeri dengan melaksanakan kerjasama keamanan *serta Transfer of Technology* dan *Transfer Knowledge*.

Belum mampunya Indonesia melakukan modernisasi sendiri karena keterbatasan teknologi dan modal membuat Indonesia harus membeli senjata kepada produsen senjata untuk memenuhi kebutuhan pertahanannya untuk menghadapi tantangan dan ancaman dari dalam maupun luar negeri. Dibuktikan dengan Indonesia menjalin kerjasama pertahanan dengan Brazil, Korea Selatan, Tiongkok, Rusia, dan Jerman. Ketergantungan Indonesia terhadap produsen senjata membuat *Arms Trade Treaty* dengan klausul penilaian HAM oleh negara eksportir dan embargo tentu akan menghambat modernisasi persenjataan Indonesia karena potensi konflik internal Indonesia dan perlindungan HAM di dalam negeri yang belum dilakukan maksimal.

Selain itu dari sisi ekspor, akan berpengaruh terhadap ekonomi Indonesia. Indonesia cukup memiliki perkembangan yang bagus terkait dengan produksi senjata. Indonesia memiliki BUMN yang potensial dalam produksi senjata yakni PT. Pindad. Bahkan nilai ekspor PT. Pindad selalu mengalami peningkatan setiap tahunnya, bahkan terakhir data dari kementerian Perindustrian, menunjukkan potensi ekspor sebesar US\$300 juta di Timur Tengah yang akan jalankan dalam dua tahun ke depan. Potensi yang begitu besar akan berdampak pada potensi ekspor tersebut.

Kondisionalitas itulah yang akan mengambat dan membuat dilema pemerintah Indonesia dalam mengambil potensi ekonomi di Timur Tengah yang hari ini cukup menyita perhatian dunia dengan munculnya *Arab Spring*. Oleh karena itu posisi Abtsain sangat rasional dalam konteks ekonomi dan militer. Artinya kedaulatan ekonomi Indonesia dalam perdagangan senjata internasional melalui PT. Pindad tetap terjaga eksistensinya dan bebas menentukan pasarnya, disisi lain kebutuhan alutsista pertahanan Indonesia juga tetap bisa terpenuhi dengan baik.

4.3 Gaya Politik Luar Negeri Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam Konteks Internasional

Dua logika argumen diatas sudah cukup kuat dan rasional dalam menjawab pertanyaan apa yang melatarbelakangi Indonesia kemudia abstain dalam perjanjian *Arms Trade Treaty*. Namun apabila kita melihat aspek lain dari teori pengambilan keputusan yakni dalam konteks internasional, juga menjadi alasan yang cukup logis dan argumentatif. Sebab gaya politik luar negeri Presiden Susilo Bambang Yudhoyono saat itu memiliki efek besar dalam setiap kebijakan politik luar negeri Indonesia. Dimana Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sangat antusias dan sangat hati-hati dalam memperbaiki citra HAM di Indonesia yang secara pergaulan Internasional, Indonesia dinilai masih berstatus rapor merah dalam urusan penegakan HAM.

Selain isu-isu HAM juga masalah terorisme ini tentu akan berpengaruh terhadap *foreign direct investment* di Indonesia. Sehingga Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan politik luar negerinya "*thousand*

friends zero enemy” ini berusaha dalam posisi aman dalam setiap kebijakan politik luar negerinya. Pertarungan kepentingan berbagai aktor dalam konteks internasional ini tentu menjadi pertimbangan penting dalam setiap kebijakan politik luar negeri suatu negara, tidak terkecuali Indonesia.

Dalam masalah senjata tentu rezimnya dikuasai oleh negara-negara maju sebagai produsen. Sehingga efek dari adanya perjanjian *Arms Trade Treaty* ini akan menimbulkan konflik kepentingan diantara negara eksportir dan importir. Mengambil jalan netral bukan berarti sepenuhnya aman. Banyak kritik dari berbagai non governmental organization NGO yang bergerak di ranah HAM terhadap pemerintah Indonesia saat itu. Namun pertimbangan pergaulan internasional jauh lebih menjadi prioritas Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Sehingga jelas sekali bahwa konteks internasional yang kemudian mempengaruhi langkah politik luar negeri Indonesia ini cukup dominan di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Dengan demikian, kebijakan Indonesia untuk bersikap netral dalam perjanjian *Arms Trade Treaty* sangat rasional bagi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Sebab posisi tersebut akan menjembatani dari aspek politik domestik, serta aspek militer dan ekonomi Indonesia dalam konteks internasional. Dimana secara politik domestik, dengan diambilnya kebijakan abstain ini maka Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak akan berhadapan dengan konstitusi dan rintangan politik lainnya. Selain itu secara ekonomi proses ekspor impor akan tetap dilakukan secara normal tidak terikat dalam kondisionalitas yang diatur dalam *Arms Trade Treaty* dan secara militer

Indonesia akan terus mampu mengembangkan modernisasi militer demi stabilitas keamanan negara.

Bahkan dalam konteks internasional, Indonesia tetap menguntungkan dengan posisi netral ini. Sebab dari sisi citra, Indonesia tetap terlihat serius dalam upaya penegakan HAM dan komitmen untuk mengatasi perdagangan senjata ilegal. Karena netral artinya tidak menolak sepenuhnya, meski secara tidak langsung juga berarti menolak. Setelah sebelumnya Indonesia cukup aktif dalam konstalasi internasional untuk membangun citra positif terhadap penegakan HAM dan upaya pengendalian perdagangan senjata ilegal.

Sehingga dengan demikian Indonesia akan tetap mampu *show off* dalam menyuarakan untuk terlibat aktif dalam upaya pengendalian perdagangan senjata ilegal. Pola strategi semacam ini juga biasa dilakukan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam banyak hal, tidak hanya dalam konteks politik luar negeri saja, melainkan juga dalam strategi politik domestik. Dalam istilah diplomasi sikap semacam ini juga bisa disebut dengan "*wait and see*". Yang artinya apabila terdapat dinamika yang diakibatkan dari perjanjian ini Indonesia bisa saja kembali bersikap dengan tetap mengedepankan kepentingan nasionalnya.