

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Secara geografis Indonesia terletak berdekatan dengan Australia dan memiliki hubungan bilateral yang pasang-surut. Ketidakstabilan hubungan ini dipicu oleh beberapa hal diantaranya, persoalan Timor Timur dan Papua Barat. Pada 14 Desember 1995 Indonesia dan Australia menyepakati kerangka kerja sama keamanan dalam bentuk *Agreement on Maintaining Security*.¹ Perjanjian ini tidak hanya sebagai perwujudan kerja sama kontingen militer, tetapi juga mencakup permasalahan eksternal yang mungkin dapat berdampak terhadap kedua Negara.² Pada tahun 1999 perjanjian ini dibatalkan sepihak oleh Indonesia, karena Australia dipandang melakukan intervensi atas kemerdekaan Timor Timur pada waktu itu.³

Beberapa bentuk keterlibatan Australia terhadap permasalahan Timor Timur yaitu; pada 19 Desember 1998, Perdana Menteri Australia mengirimkan surat kepada Presiden Habibie yang menjabat sebagai kepala Negara pada masa itu, mengenai perubahan sikap Pemerintah Australia terhadap Pemerintah Indonesia dan mendesak dilakukannya Jajak Pendapat (referendum), diikuti oleh serangkaian lobi

¹ Brendan Taylor, *Australia as an Asia-Pacific regional power; Friendships in Flux?* (New York: Routledge, 2008), 100

² *Ibid.*, 115

³ Ikrar Nusa Bhakti, "Merajut Jaring-jaring Kerja sama Keamanan Indonesia – Australia; Suatu Upaya Untuk Menstabilkan Hubungan Bilateral Kedua Negara", (Jakarta:LIPI, 2006), 58

internasional.⁴ Australia lalu berkontribusi cukup besar dalam UNAMET (*United Nation Mission in East Timor*), hingga 60%.⁵ Australia juga mengalokasikan 2.500 pasukan di Darwin yang sewaktu-waktu siap dimobilisasikan masuk Timor Timur.⁶ Pada 30 Agustus 1999, hasil referendum menyatakan Timor Timur merdeka dari Indonesia.⁷ Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Australia ini menunjukkan bahwa mereka terlibat aktif secara politik maupun militer terhadap permasalahan Timor Timur.

Peristiwa selanjutnya terjadi pada tahun 2006, dimana pemerintah Australia memberikan visa tinggal sementara kepada 42 pencari suaka asal Papua yang terindikasi sebagai anggota separatis, bahkan berdasarkan laporan para pencari suaka ini, mereka telah didoktrin politik untuk mendukung Papua tidak menjadi bagian Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸ Hal ini dianggap sebagai bagian dari upaya Pemerintah Australia untuk memisahkan Papua dari NKRI. Gelombang demonstrasi kemudian bermunculan dan melibatkan ratusan masyarakat Indonesia, yang terjadi di depan Kedubes Australia di Jakarta, dan Jawa Timur.⁹ Wakil Ketua Komisi Hubungan Luar Negeri DPR Tubagus Hasanuddin mengatakan, sikap Australia ini berpotensi

⁴ Bruce Vaughn, "Australia: Background and U.S Relation", (Congressional Research Service, 2012), 10

⁵ Ikrar Nusa Bhakti, 60

⁶ Ibid., 61

⁷ Ibid., 62

⁸ Warga Papua Peminta Suaka Australia Mengadu ke Komnas HAM

<http://www.tempo.co/read/news/2008/10/20/055141143/Warga-Papua-Peminta-Suaka-Australia-Mengadu-ke-Komnas-HAM> (diakses 11 September 2013 pukul 11.00 WIB)

⁹ Australia Dukung Papua Pisah dari NKRI

<http://arsip.gatra.com//2006-03-28/artikel.php?id=93329> (diakses pada 31 Oktober 2012 pukul 13.45 WIB)

makin menyemangati separatisme di Indonesia dan bisa berdampak negatif bagi kepentingan dan keamanan nasional Indonesia.¹⁰ Dalam merespon hal ini, pemerintah Indonesia memutuskan untuk melakukan penarikan Duta Besar RI untuk Australia, Hamzah Thayeb, pada akhir Maret 2006 sebagai bentuk protes terhadap pemerintah Australia.¹¹

Pada 13 November 2006, Indonesia dan Australia mencapai suatu kesepakatan dalam kerangka perjanjian keamanan berupa Traktat Lombok (*Lombok Treaty*) yang resmi ditandatangani oleh Menlu RI Hassan Wirajuda dan Menlu Australia Stephen Smith.¹² Perjanjian ini secara lengkap bertajuk “*The Agreement between Australia and the Republic of Indonesia on the Framework for Security Cooperation*” dan mengatur 21 kerja sama dalam 10 bidang, yaitu: kerja sama bidang pertahanan, penegakan hukum, anti-terorisme, kerja sama intelijen, keamanan maritim, keselamatan dan keamanan penerbangan, pencegahan perluasan (non-proliferasi) senjata pemusnah massal, kerja sama tanggap darurat, organisasi multilateral, serta peningkatan saling pengertian dan saling kontak antar masyarakat dan antar perseorangan.¹³

¹⁰ Awas Parlemen Australia Intervensi Papua.

<http://www.gatra.com/politik-1/9391-awas-Parlemen-australia-intervensi-papua.html> diakses pada 11 September 2013 pukul 11.00 WIB

¹¹ Indonesia Pernah Tarik Dubes dari Australia

<http://www.tempo.co/read/news/2013/11/20/120531123/Indonesia-Pernah-Tarik-Dubes-dari-Australia-2006> diakses pada 11 September 2013 pukul 11.00 WIB

¹² Agung Banyu, “Signifikansi Perjanjian Lombok bagi Hubungan Indonesia dan Australia”, (SATRIA Studi Pertahanan/Vol4, No.4, Oktober-Desember 2008), 2

¹³ Naskah “*Lombok Treaty; The Agreement between Australia and the Republic of Indonesia on the Framework for Security Cooperation*”, 2006

Pada sebuah buku yang diterbitkan oleh Biro Hubungan Internasional, Sekretariat Wakil Presiden Republik Indonesia menuliskan mengenai makna Traktat Lombok terhadap Indonesia;

“Penandatanganan kesepakatan Traktat Lombok menjadi salah satu momentum terpenting dalam hubungan bilateral kedua negara, mengingat dalam kesepakatan tersebut kedua pihak melakukan persetujuan bersama terkait dengan pokok-pokok substantif yang lebih rinci dan implementatif, termasuk masalah keamanan. Penandatanganan Traktat Lombok juga diharapkan akan lebih memperkuat jalinan hubungan yang saling memahami sekaligus untuk mereduksi perbedaan-perbedaan pandangan kedua negara. Sebagai negara yang hidup bertetangga, sudah alamiah memiliki konsekuensi hubungan yang pasang-surut. Untuk mengantisipasi, diupayakan melalui penguatan hubungan yang tertuang dalam Traktat Lombok.”¹⁴

Berdasarkan hal inilah, bagi pemerintah Indonesia Traktat Lombok bukan hanya sebagai peningkatan kerja sama keamanan bilateral dengan Australia tetapi juga diterjemahkan sebagai upaya untuk menjaga dinamika hubungan agar menjadi lebih stabil. Bukan hanya itu, menurut Allan Gingel¹⁵, traktat ini dihasilkan sebagai perwujudan dampak dari intervensi terhadap Timor Timur dan ketegangan mengenai pencari suaka pada 2006.¹⁶

Bagi pemerintah Australia, Traktat Lombok dimaknai sebagai:

“...refleksi suatu hubungan modern yang mana menyajikan suatu kerangka kerja sama bilateral, termasuk strategi dalam bekerja sama dan keamanan. Traktat Lombok menjadi titik utama dalam memperkuat hubungan kerja sama yang selama ini telah dibentuk oleh Indonesia dan Australia. Hal ini

¹⁴ Biro Hubungan Internasional, Deputi Seswapres Bidang Politik, Sekretariat Wakil Presiden Republik Indonesia, “Masa Depan Lombok *Treaty* Bagi Hubungan Indonesia-Australia”, Focused Group Discussion, 2008, 16

¹⁵ *Director General Office of National Assessment Australia Government*

¹⁶ Brendan Taylor, *Australia as an Asia-Pacific regional power; Friendships in Flux?* 110.

dilakukan dengan membentuk suatu kerangka kerja sama yang lebih modern terkait dalam kerja sama pertahanan, penegakan hukum, anti-terorisme, intelijen, keamanan maritime, dan respon terhadap bencana. Pentingnya strategi dan hubungan keamanan antara kedua negara tercermin sepenuhnya dalam Traktat Lombok.”¹⁷
Traktat merupakan salah satu instrumen dalam perjanjian internasional.

Dalam Pasal 2 Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Traktat (*Vienna Convention on the Law of Treaties*), traktat didefinisikan sebagai suatu perjanjian dimana dua Negara atau lebih mengadakan atau bermaksud mengadakan suatu hubungan diantara mereka yang diatur oleh hukum internasional.¹⁸ Traktat memiliki kekuatan hukum yang mengikat karena hukum internasional menyatakan bahwa traktat-traktat yang dibentuk sebagaimana mestinya menerbitkan kewajiban-kewajiban yang mengikat bagi negara pesertanya. Sekalinya negara mengikatkan diri pada perjanjian dalam suatu traktat maka negara itu tidak berhak menarik diri dari kewajiban-kewajibannya tanpa persetujuan dari negara lainnya.¹⁹

Pihak Australia melakukan ratifikasi Traktat Lombok pada pertengahan Juli 2007, dan DPR RI meratifikasi pada 27 November 2007.²⁰ Penandatanganan proses verbal pertukaran nota diplomatik sudah dilakukan Menteri Luar Negeri Hassan

¹⁷ Stephen Smith MP, Minister for Defence, *Australia and Indonesia: Strategic Partners*
<http://www.minister.defence.gov.au/2012/09/04/minister-for-defence-australia-and-indonesia-strategic-partners/> diakses pada 15 Mei 2013 pukul 19:00 WIB

¹⁸ Situs Resmi United Nation, *Treaty Collection*
http://www.treaties.un.org/ilc/texts/instruments/English/convention/1_1_1969.pdf diakses pada 15 Mei 2013

¹⁹ J.G. Starke, Q.C., *Introduction to International Law*, (Butterworth & Co. Publisher Ltd, 1989), 583-584.

²⁰ Aliansi Jurnalis Independen (AJI) dan Frederich Ebert Stiftung (FES), “Lombok *Treaty*”, Newsletter Media dan reformasi Sektor Keamanan, Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS), (Edisi III/06/2008), 2

Wirajuda dan Menteri Luar Negeri Australia, Stephen Smith, 7 Februari 2008 di Perth, Australia.²¹ Hal ini menandakan, Traktat Lombok kini resmi memasuki tahap implementasi.

Ratifikasi merupakan prosedur selanjutnya setelah penandatanganan dalam pembentukan perjanjian internasional. Ratifikasi memiliki dampak khusus kepada negara-negara yang melakukannya, karena ratifikasi membebankan kewajiban bagi negara-negara untuk mematuhi peraturan-peraturan yang ada.²² Pemerintah harusnya sudah memperkirakan resiko yang akan mereka tanggung setelah ratifikasi. Karena, hanya Pemerintah yang berkeinginan dan mengira mereka mampu mematuhi apa yang mereka sepakati, adalah yang berani meratifikasi suatu traktat.²³

Berdasarkan makna Traktat Lombok oleh kedua negara diatas, dapat kita simpulkan bahwa Traktat Lombok merupakan suatu kerja sama yang istimewa oleh kedua belah pihak. Perjanjian ini dianggap sebagai suatu bentuk kerangka kerja sama yang modern sehingga dapat meningkatkan dan mempertahankan hubungan bilateral keamanan kedua negara. Bukan hanya itu, Traktat Lombok juga diasumsikan sebagai upaya rekonsiliasi oleh kedua negara dalam merespon hubungan diplomatik yang kerap kali mengalami dinamika naik-turun.

²¹ Ibid.

²² J.G. Starke, Q.C., *Introduction to International Law*, 617

²³ Ibid.,4

Ketika Traktat Lombok telah diratifikasi oleh kedua negara, dapat diasumsikan bahwa kedua negara telah siap untuk terlibat dan terikat dalam perjanjian ini, dengan memiliki kewajiban untuk mematuhi setiap kerja sama yang terkandung di dalamnya. Hal ini disebabkan oleh adanya kekuatan mengikat yang dimiliki oleh sebuah traktat yang membebaskan kewajiban mematuhi bagi negara yang meratifikasinya. Bukan hanya itu, baik pemerintah Indonesia dan Australia telah menunjukkan keinginan untuk berkomitmen dalam melaksanakan kerja sama dan siap menanggung segala resiko yang mungkin ditimbulkan dari perjanjian ini. Oleh sebab itu, mengingat keistimewaan perjanjian ini serta kekuatan hukum mengikat yang dimiliki oleh sebuah traktat, maka seyogyanya kedua negara memiliki kewajiban untuk mematuhi semua aturan yang terdapat didalam traktat tersebut. Berdasarkan hal inilah peneliti kemudian ingin meneliti mengenai bagaimana kepatuhan Australia dalam mengimplementasikan kerja sama ini.

1.2 Rumusan Masalah

Selama ini, hubungan Indonesia dan Australia kerap kali mengalami dinamika naik-turun. Beberapa pemicu diantaranya yaitu peristiwa lepasnya Timor-Timur dari NKRI dan pemberian suaka terhadap gerakan separatisme Papua Barat. Kedua negara kemudian menyepakati Traktat Lombok yang diharapkan mampu meningkatkan kestabilan hubungan bilateral dan sebagai suatu landasan kerja sama baru untuk meningkatkan kerja sama keamanan antar kedua negara kedepannya. Traktat Lombok dari segi hukum internasional memiliki kemampuan hukum yang mengikat bagi

negara-negara yang menandatangani dan meratifikasinya. Dengan diratifikasi perjanjian ini, kedua negara kini memiliki kewajiban untuk mematuhi aturan-aturan yang terdapat didalam traktat dan mengimplementasikan setiap kerja sama keamanan yang telah disepakati. Lalu, bagaimana implementasi Traktat Lombok dilakukan oleh kedua negara dan bagaimana kepatuhan pihak Australia dalam mengimplementasikan Traktat Lombok tersebut?

1.3 Pertanyaan Penelitian

Penelitian ini dirumuskan dalam pertanyaan, yaitu :

“Bagaimana kepatuhan Australia terhadap Traktat Lombok?”

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai tujuan untuk:

1. Mendeskripsikan bagaimana proses terbentuknya Traktat Lombok antara Indonesia-Australia sebagai dasar pemikiran dalam menganalisis proses implementasi dan kepatuhan Australia terhadap traktat tersebut.
2. Mendeskripsikan implementasi Traktat Lombok oleh Indonesia-Australia.
3. Menganalisis kepatuhan Australia selama implementasi Traktat Lombok.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Penulisan ini bermanfaat bagi penulis guna mengembangkan dan mempraktekkan ilmu yang penulis dapatkan selama kuliah di Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas.

2. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menerapkan ilmu Hubungan Internasional yang telah dipelajari untuk menjawab permasalahan atau isu-isu yang sedang berkembang khususnya tentang implementasi Traktat Lombok.
3. Penelitian ini diharapkan dapat membantu Pemerintah Indonesia dalam menganalisis kepatuhan Australia terhadap Traktat Lombok.

1.6 Studi Pustaka

Studi pustaka bertujuan untuk memberikan pengetahuan dan data tentang tulisan atau penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya, dan akan dibandingkan dengan penelitian ini. Sehingga penelitian ini diharapkan bukan merupakan sebuah pengulangan terhadap penelitian-penelitian sebelumnya, dalam konteks isu dan pengetahuan.

Prof. Agung Banyu²⁴ dalam tulisannya “Signifikasi Perjanjian Lombok bagi Hubungan Indonesia dan Australia” menjelaskan mengenai spesifikasi dari Traktat Lombok²⁵. Menurut beliau, Australia memandang Indonesia sebagai *primus inter pares*²⁶ di lingkungan ASEAN. Hal ini disebabkan karena Indonesia merupakan Negara tetangga Australia dengan penduduk terbesar, potensi kekuatan ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan kekuatan politik yang juga sangat besar. Secara spesifik, cakupan kerja sama Traktat Lombok meliputi; kerja sama pertahanan, kerja sama penegakan hukum, kerja sama anti-terrorisme, kerja sama intelijen, keamanan

²⁴Guru Besar Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Parayangan

²⁵Agung Banyu, “Signifikasi Perjanjian Lombok bagi Hubungan Indonesia dan Australia”, SATRIA Studi Pertahanan/Vol4, No.4, Oktober-Desember 2008

²⁶ Disebut juga sebagai *The first among equals* yang berarti yang paling utama diantara yang lainnya. Diakses <http://www.thefreedictionary.com/primus+inter+pares> pada 28 Mei 2013 pukul 10.00 WIB

maritime, keamanan dan keselamatan penerbangan, proliferasi senjata pemusnah massal, kerja sama darurat dan *people to people cooperation*.²⁷

Traktat Lombok diharapkan mampu menjadikan hubungan bilateral Indonesia dan Australia semakin matang tanpa harus terbebani isu yang pernah terjadi di masa lalu. Misalnya, ketegangan yang pernah terjadi dalam hubungan Indonesia dengan Australia karena kasus Timor Leste dan kasus perberian visa kepada warga Papua.²⁸ Tulisan ini menegaskan bahwa Traktat Lombok tidak hanya diterjemahkan sebagai kerangka kerja sama bidang pertahanan dan keamanan saja, namun juga merupakan bentuk upaya menjaga dinamika kedua Negara yang pasang-surut agar menjadi lebih stabil.

“Australia as an Asia–Pacific regional power, Friendships in Flux?” yang ditulis oleh Brendan Taylor menjelaskan bagaimana pandangan Australia dalam kerangka strategi pertahanan melihat Negara-Negara di Asia Pasifik, salah satunya Indonesia. Hugh White dalam buku ini ikut berpendapat bahwa hubungan pertahanan antara Australia dengan Indonesia selalu berdasarkan pada suatu pertentangan yang hebat. Indonesia menyinggung strategi terpenting Australia dalam dua bentuk. Sebagai satu-satunya Negara yang luas wilayahnya dalam jangkauan dekat Australia, sehingga memiliki potensi strategis untuk mengajukan tantangan militer langsung

²⁷ Agung Banyu, hal 42-43

²⁸ Ibid., 46

terhadap Australia, dan sebagai satu-satunya Negara yang cukup kuat untuk membantu pertahanan dalam Negara bertetangga melawan para penyeludup.²⁹

Allan Gyngell³⁰ juga menyebutkan beberapa hal mengenai Traktat Lombok dalam buku ini. Menurutnya, tujuan dari kerja sama ini adalah untuk menyediakan suatu kerangka kerja sama bilateral yang dalam dan luas serta meningkatkan konsultasi antara pihak-pihak dalam area kepentingan bersama, dan menekankan pada hal yang mempengaruhi keamanan bersama sebagaimana mereka menghormati keamanan nasional. Traktat ini dihasilkan sebagai perwujudan dampak dari intervensi terhadap Timor Timur dan ketegangan mengenai pencari suaka pada 2006.³¹

Walaupun Traktat Lombok mengandung 21 bentuk kerja sama, namun poin utamanya terletak pada pakta non-agresi. Pada Pasal 2 yang menunjukkan bahwa pihak-pihak sepakat untuk “konsisten dengan penghormatan terhadap hukum domestik dan obligasi internasional”, mereka tidak akan, membantu dalam bentuk apapun maupun berpartisipasi dalam kegiatan personal maupun sekelompok orang yang merupakan bentuk ancaman terhadap stabilitas, kedaulatan atau integritas teritorial dari pihak lain, termasuk mereka yang menggunakan teritorialnya untuk mendorong atau melakukan kegiatan, termasuk separatisme dalam teritorial yang lain.³² Hal ini menekankan bahwa selain sebagai kerja sama keamanan bilateral, Traktat Lombok juga merupakan upaya untuk menjaga harmonisasi hubungan

²⁹ Brendan Taylor, hal 87

³⁰ *Director General Office of National Assesement Australia Government*

³¹ Brendan Taylor, 110.

³² Ibid.

bilateral kedua negara.

Dalam sebuah jurnal Newsletter Media dan Reformasi Sektor Keamanan³³, yang diterbitkan atas kerja sama *Institute for Defence, Security and Peace Studies (IDSPS)*, Aliansi Jurnalis Independen (AJI), dan *Frederich Ebert Stiftung (FES)* yang berjudul “*Lombok Treaty*”, menuliskan beberapa isu-isu sensitif bagi kedua Pemerintah sangat mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia-Australia selama ini. Intervensi dalam persoalan politik Timor Timur Pra dan Paska Kemerdekaan, ‘dukungan’ terhadap gerakan politik di Papua, penangkapan terhadap nelayan Indonesia, hingga kecaman terhadap ketidakmampuan mengatasi kasus bom Bali yang menelan korban warga Australia, adalah sejumlah contoh kasus yang mewarnai ketegangan dan ketidakharmonisan hubungan RI-Australia selama ini.³⁴ Tulisan ini membantu penulis dalam memberikan pemahaman mengenai kepentingan nasional oleh kedua belah pihak. *Lombok Treaty* memiliki arti penting bagi kedua Negara untuk mempertahankan keamanan nasionalnya.

Bagi Australia kerja sama keamanan ini dibutuhkan untuk mengatasi berbagai isu keamanan kontemporer, khususnya terorisme, penyelundupan obat-obatan terlarang, penyelundupan manusia, dan penangkapan ikan secara gelap, pencucian uang, proliferasi senjata pemusnah massal yang mengancam kepentingan

³³ Aliansi Jurnalis Independen (AJI) dan Frederich Ebert Stiftung (FES), “*Lombok Treaty*”, Newsletter Media dan reformasi Sektor Keamanan, Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS), (Edisi III/06/2008)

³⁴ *Ibid.*, 1

nasionalnya.³⁵ Bagi Indonesia, kerangka kerja sama keamanan ini akan digunakan menangkal bahaya terorisme, selain diperlukan untuk mengatasi ancaman separatisme dari dalam. Untuk hal ini, Indonesia mengajukan dua syarat yang harus dipenuhi dan tercantum eksplisit dalam perjanjian, yakni politik Australia tidak mendukung gerakan separatisme di wilayah mana pun di Indonesia, dan Australia tidak menjadi pangkalan bagi kelompok pro-kemerdekaan Papua. Hal ini dicantumkan dalam Pasal 2 poin 2 disebutkan “tidak campur tangan urusan dalam negeri masing-masing”.³⁶ Tulisan ini sangat membantu penulis dalam memahami kepentingan nasional Australia dan Indonesia melalui perjanjian ini.

An Intra-National Perspective on Regimes Implementation, The Case of Fisheries in China: Keen Conflicts And Hazy Contents oleh Gianluca Ferraro dan Feng Tu³⁷, menjelaskan mengenai bagaimana implementasi terhadap rezim diaplikasikan oleh negara, dalam hal ini mereka mengambil studi kasus perikanan di negara Cina. Sebuah kerangka kerja legal yang dibentuk oleh *the United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) tahun 1982 telah diadopsi oleh berbagai kerja sama internasional untuk mempromosikan konservasi dan sumber daya perikanan. Namun, tetap saja persediaan ikan dunia mengalami penurunan. Institusi internasional dapat mempengaruhi kebijakan domestik dengan membentuk sebuah tekanan terhadap kepatuhan. Bagaimanapun juga, untuk mencapai suatu keefektifan,

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid., 4

³⁷ Gianluca Ferraro and Feng Tu, *An Intra-National Perspective on Regimes Implementation, The Case of Fisheries in China: Keen Conflicts And Hazy Contents*, Paper Public Management Institute, Katholieke Universiteit Leuven, 2008

perjanjian internasional harus diimplementasikan oleh pemerintah nasional. Proses implementasi domestik dalam tulisan ini diselidiki dengan menggunakan teori rezim untuk menjelaskan mengenai implementasi kebijakan nasional.³⁸

Paper ini didasarkan kepada studi implementasi untuk menjelaskan mengenai kekurangan dalam implementasi perjanjian perikanan di Cina. Setelah meratifikasi UNCLOS dan mengadopsi China Ocean Agenda 21 (pada tahun 1996), Cina telah menetapkan hukum nasional perikanan sendiri serta menciptakan regulasi dan aturan untuk mempromosikan konservasi sumber daya perikanan sebagaimana yang disyaratkan oleh instrument perikanan internasional. Disamping sejumlah adaptasi legislatif yang dilakukan Cina, tanggung jawab perikanan belum menjadi praktik yang umum di Cina. Implementasi dari hukum dan aturan menjadi gagal disebabkan oleh kurangnya sumber daya dan yang paling utama adanya kekurangan dari institusi itu sendiri. Konflik ini terjadi pada semua level (terutama pada level administrasi, dan antara kewajiban politik dan kepentingan ekonomi), serta adanya ketidakjelasan dan tidak lengkapnya konten kebijakan.³⁹

Tulisan ini membantu penulis dalam memberikan informasi mengenai upaya implementasi terhadap rezim internasional yang dilakukan oleh negara Cina. Walaupun rezim tersebut telah diadopsi kedalam kebijakan domestik namun dalam praktiknya masih mengalami kegagalan yang disebabkan oleh institusi itu sendiri.

³⁸ Ibid., 1

³⁹ Ibid.

Sebuah skripsi yang ditulis oleh Febby Febrino Ibnu berjudul “Kepatuhan Jerman Terhadap *European Climate Change Programme*:⁴⁰ bertujuan untuk melihat kepatuhan Jerman terhadap *European Climate Change Programme* (ECCP) sebagai rezim lingkungan Uni Eropa. ECCP dibentuk untuk memastikan negara anggota UE mencapai angka pengurangan emisi gas rumah kaca yang telah ditetapkan pada Protokol Kyoto. Jerman sebagai salah satu negara dengan basis industri dan teknologi terbesar di dunia memiliki tanggung jawab yang besar dalam peranannya terhadap isu lingkungan. Industri menjadi faktor yang krusial ketika dunia dihadapkan pada permasalahan perubahan iklim. Dengan latar belakang ini menjadi suatu tantangan bagi Jerman untuk mematuhi apa yang telah disepakati dalam ECCP. Penelitian ini menggunakan pendekatan rezim lingkungan internasional untuk melihat pengaruh rezim terhadap kebijakan suatu negara. Penelitian ini juga menggunakan konsep *compliance* atau kepatuhan negara terhadap rezim internasional untuk menganalisa kepatuhan Jerman terhadap ECCP. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Jerman memiliki kepatuhan yang tinggi terhadap ECCP sebagai rezim lingkungan Uni Eropa. Kepatuhan ini dibuktikan melalui penerapan kebijakan-kebijakan nasional yang sesuai dengan *working group* dalam ECCP untuk mencapai target pengurangan emisi GRK dalam lingkup Uni Eropa. Penelitian ini sama-sama menganalisis rezim internasional pada level *compliance* atau kepatuhan negara yang meratifikasinya. Perbedaannya dengan penelitian penulis adalah penelitian ini menganalisis suatu

⁴⁰Febby Febrino Ibnu, “Kepatuhan Jerman Terhadap European Climate Change Programme”, Skripsi, Universitas Andalas, 2013

rezim lingkungan pada tingkatan regional, sementara Traktat Lombok, dianalisis sebagai suatu perjanjian yang lebih mengikat, bukan hanya dalam bentuk program, tetapi kesepakatan kerja sama di pada tahapan bilateral.

1.7 Kerangka Konseptual

Dalam setiap upaya memahami fenomena, kita tidak dapat menghindari suatu keharusan melakukan penyederhanaan dan konseptualisasi. Pendekatan saintifik menuntut presisi dan akurasi, maka kita harus merumuskan dan memakai konsep secara tepat.⁴¹

1.7.1 Traktat (*Treaty*)

Terminologi *treaty* secara khusus dikenal dengan istilah traktat. Umumnya, traktat digunakan untuk suatu perjanjian yang materinya merupakan hal-hal yang sangat prinsipil, dan biasanya memerlukan adanya pengesahan/ratifikasi.⁴² Pada Pasal 2 Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Traktat (*Vienna Convention on the Law of Treaties*) disebutkan bahwa traktat didefinisikan sebagai suatu persetujuan yang dibuat antara Negara dalam bentuk tertulis, dan diatur oleh hukum internasional, apakah dalam instrumen tunggal atau dua atau lebih instrument yang berkaitan dengan apapun nama yang diberikan padanya.⁴³ Definisi ini kemudian dikembangkan oleh Pasal 1 Ayat 3 UUD RI no. 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri yaitu

⁴¹ Muhtar Masoed, *Ilmu Hubungan Internasional – Displin dan Metodologi*. (Jakarta: PT Pustaka LP3ES, 1994), 92.

⁴² Dr.Boer Mauna, *Hukum Internasional; Pengertian, Peranan, dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, (Bandung: PT. Alumni, 2003), 84.

⁴³ Ibid.

perjanjian internasional adalah perjanjian dalam bentuk dan sebutan apapun, yang diatur oleh hukum internasional dan dibuat secara tertulis oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan satu atau lebih Negara, organisasi internasional atau subjek hukum internasional lainnya, serta menimbulkan hak dan kewajiban pada Pemerintah Republik Indonesia yang bersifat hukum publik.⁴⁴

Semua perjanjian internasional, termasuk traktat, pada hakikatnya bersifat mengikat para pihak yang menandatangani dan meratifikasi perjanjian. Prinsip ini dikenal dalam hukum internasional dengan istilah *pacta sunt servanda*.⁴⁵ Sifat mengikat yang dimaksud adalah negara pihak suatu perjanjian harus menaati dan menghormati pelaksanaan perjanjian tersebut. Pasal 26 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian dalam hal ini menyatakan bahwa, “tiap-tiap perjanjian yang berlaku mengikat negara-negara pihak dan harus dilaksanakan dengan itikad baik.”⁴⁶

Jenis perjanjian yang termasuk kedalam kategori traktat diantaranya, perjanjian yang mengatur masalah perdamaian, keamanan, perbatasan Negara, ekstradisi, persahabatan, dan hal-hal lain tergantung dari kebiasaan masing-masing Negara.⁴⁷ Tujuan sebuah traktat pada umumnya adalah untuk membebaskan kewajiban-kewajiban yang mengikat terhadap Negara pesertanya. Traktat memiliki kemampuan hukum yang mengikat karena hukum internasional menyatakan bahwa traktat-traktat yang dibentuk sebagaimana mestinya menerbitkan kewajiban-

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.,135

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

kewajiban yang mengikat bagi Negara pesertanya.⁴⁸ Terdapat beberapa prosedur dalam pembentukan suatu perjanjian internasional, diantaranya; (1) menunjuk orang-orang yang melakukan negosiasi atas nama perjanjian, (2) negosiasi dan penerimaan, (3) pengesahan, penandatanganan dan pertukaran instrument, (4) ratifikasi, (5) aksesi dan adhesi, (6) pemberlakuan.⁴⁹

1. Penunjukan Para Negosiator

Suatu negara yang memutuskan untuk memulai negosiasi dengan negara lain untuk pembuatan traktat tertentu, maka langkah pertama yang akan dilakukan adalah mengangkat para wakil untuk melakukan negosiasi. Dalam praktek suatu wakil negara ditentukan dengan instrument yang sangat resmi, baik yang diberikan oleh kepala negara ataupun Menteri Luar Negeri yang berwenang. Instrumen ini disebut sebagai Kuasa Penuh (*full power*).⁵⁰ Kuasa penuh biasanya tidak dikeluarkan untuk penandatanganan suatu perjanjian yang dibentuk antara departemen-departemen kedua pemerintah. Hal ini dirasa perlu untuk mempermudah praktek pembuatan perjanjian yang berkembang diantara pemerintah-pemerintah dalam bentuk yang lebih sederhana.⁵¹

⁴⁸ J.G. Starke, Q.C., Introduction to International Law (Butterworth & Co. Publisher Ltd, 1989), 583-584.

⁴⁹ J.G. Starke, Pengantar Hukum Internasional, (Jakarta: Sinar Grafika,2008), 593

⁵⁰ Ibid., 596

⁵¹ Ibid., 595

2. Negosiasi

Dalam negosiasi mengenai suatu traktat baik bilateral maupun melalui konferensi diplomatik, biasanya para delegasi selalu menjaga komunikasi dengan pemerintahnya. Mereka mendapat instruksi-instruksi yang sebelumnya tidak dikemukakan pada peserta lain dan pada setiap tahap mereka boleh mengadakan konsultasi dengan pemerintahnya, bahkan bila dipandang perlu, dapat meminta instruksi baru.⁵²

3. Pengesahan, Penandatanganan, dan Penukaran Instrumen-Instrumen.

Tindakan penandatanganan biasanya hanya merupakan bentuk formalitas. Yang terpenting adalah, penandatanganan itu dilakukan oleh setiap delegasi pada saat dan tempat yang bersamaan serta dihadapan delegasi lainnya. Lebih lanjut, penanggalan traktat biasanya mengambil tanggal traktat itu ditandatangani.⁵³ Apabila suatu traktat tidak tunduk kepada ratifikasi, penerimaan, atau persetujuan, atau tidak menyatakan apa-apa tentang hal ini, maka instrument perjanjian akan berlaku tepat setelah penandatanganan dilakukan.⁵⁴

⁵² Ibid., 598

⁵³ J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, 597

⁵⁴ Ibid.

4. Ratifikasi

Secara teori, ratifikasi adalah persetujuan oleh kepala negara atau kepala pemerintahan dari negara penandatanganan yang dibubuhkan pada traktat itu oleh wakil-wakil yang berkuasa penuh yang telah diangkat sebagaimana mestinya. Biasanya ratifikasi merupakan tindakan yang dilakukan oleh kepala negara, namun dalam beberapa kasus traktat tertentu dapat dilakukan oleh pemerintah sendiri atau Menteri Luar negeri. Pada Pasal 2 Konvensi Wina menyebutkan bahwa ratifikasi didefinisikan sebagai “tindakan internasional...dengan cara mana suatu negara menetapkan pada taraf internasional persetujuannya untuk terikat oleh suatu traktat”.⁵⁵ Dengan kata lain, ratifikasi menandakan bahwa negara telah siap terikat untuk melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kesepakatan yang tertuang di dalam traktat.

Suatu traktat juga melibatkan biaya ratifikasi. Pemerintah harus memiliki dasar politik yang kuat untuk mampu mengumumkan sebuah perubahan dalam rezim legal ada suatu kebijakan tertentu. Pada kebanyakan kasus kita harus mengharapkan ratifikasi menjadi lebih nyata daripada hanya sekedar pengumuman kebijakan belaka, karena koalisi ratifikasi akan melibatkan, bukan hanya mereka yang mendukung kebijakan, tetapi juga pihak mana saja yang terikat pada pemerintah melalui perubahan aturan

⁵⁵ Ibid.

legal dalam kebijakan yang dibawanya.⁵⁶ Suatu traktat harusnya terfokus kepada kemungkinan untuk memenuhi atau mewujudkan aturan-aturan didalamnya. Ratifikasi terhadap sebuah traktat tanpa sebuah keinginan untuk mematuhi aturan tersebut, hanya akan meningkatkan biaya *ex post*⁵⁷ secara terus-menerus.

Hal terpenting adalah, jika traktat merupakan alat untuk berkomitmen, maka pada aplikasinya, traktat harus memiliki dampak penyaringan, karena hanya pemerintah yang berkeinginan dan mengira mereka mampu mematuhi apa yang mereka sepakati lah yang berani untuk meratifikasi suatu traktat.⁵⁸ Sehingga bila disimpulkan, suatu negara yang meratifikasi traktat seharusnya sadar akan pertanggungjawaban yang akan dibebankan terhadap mereka, termasuk segala kewajiban dan akibat ketika perjanjian diimplementasikan. Penandatanganan dan ratifikasi terhadap suatu traktat, mengakibatkan pihak-pihak yang terlibat memiliki tanggung jawab dan keharusan untuk mematuhi.

Dokumen ratifikasi pada umumnya berupa instrument yang sangat resmi, kendatipun demikian hukum internasional tidak menentukan tingkat

⁵⁶ Beth A. Simmons Dan Daniel J. Hopkins, *The Constraining Power Of International Treaties: Theory And Methods*, 48

⁵⁷ Ex Post: tahap sesudah pengambilan keputusan. Penemuan hukum yang terjadi sesudah keputusan disebut legitimasi dan legitimasi selalu berkenaan dengan pembenaran dari putusan yang diambil. pada tahap ini putusan diberi motivasi dan argumentasi secara substansial, dengan cara menyusun suatu penalaran yang secara rasional dan dapat dipertanggungjawabkan. Sumber: "Hermeneutika Hukum". <http://www.negarahukum.com/hukum/hermeneutika-hukum.html>

⁵⁸ Ibid.

formalitas instrument-instrumen tersebut. Dalam hal traktat-traktat bilateral, ratifikasi dipertukarkan oleh negara-negara peserta terkait dan masing-masing instrument disimpan dalam arsip-arsip traktat setiap Kementerian Luar Negeri. Biasanya sebuah *Proces-Verbal* dibuat untuk mencatat dan mengesahkan pertukaran itu.⁵⁹

5. Akses dan Adhesi

Dalam prakteknya, apabila suatu negara tidak menandatangani suatu traktat, maka negara itu hanya dapat melakukan akses atau adesi pada traktat itu. Akses meliputi kesertaan sebagai peserta keseluruhan traktat dengan penerimaan penuh dan utuh atas semua ketentuannya kecuali reservasi terhadap suatu klausa, sedangkan adhesi dapat berupa penerimaan hanya atas sebagian dari traktat. Biasanya akses dan adhesi dipergunakan khusus pada perjanjian multilateral.⁶⁰

6. Mulai berlakunya Traktat

Pada umumnya, banyak traktat yang berlaku sejak tanggal penandatanganan, tetapi apabila diperlukan ratifikasi, penerimaan atau persetujuan, maka kaidah umum hukum internasional adalah bahwa traktat yang bersangkutan mulai berlaku hanya setelah pertukaran atau penyimpanan ratifikasi.⁶¹

⁵⁹ Ibid., 503

⁶⁰ Ibid., 512

⁶¹ Ibid.

1.7.2 Kepatuhan (*Compliance*) Rezim Internasional

Pada level hubungan internasional, perjanjian-perjanjian antar negara biasa disebut dengan rezim. Menurut Stephen Krasner, rezim internasional didefinisikan sebagai prinsip, norma-norma, aturan, dan prosedur pembuatan kebijakan diantara aktor-aktor yang terkait pada area tertentu. *Prinsip* merupakan kepercayaan terhadap fakta, sebab-akibat, dan kejujuran. *Norma* merupakan standar dari perilaku yang dinyatakan dalam kerangka hak dan kewajiban. *Aturan* merupakan rekomendasi spesifik untuk tindakan. *Prosedur pembuatan kebijakan* merupakan praktik dasar dari membuat dan mengimplementasikan pilihan bersama.⁶²

Hal serupa juga dinyatakan oleh Robert Keohane yang melihat rezim internasional sebagai salah satu bentuk dari institusi, menurutnya “*regimes are sets of governing arrangements that include networks of rules, norms, and procedures that regularise behaviour and control its effects*”. Keohane berpendapat bahwa rezim adalah bagian dari perangkat dalam proses pembuatan kesepakatan di politik internasional, terutama kesepakatan antar negara dengan berperan sebagai fasilitator yang menyediakan norma, prinsip, dan prosedur yang membantu para aktor untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam pembuatan kesepakatan. Oleh sebab itu, perjanjian internasional kemudian biasa diasumsikan sebagai rezim internasional.⁶³

Pendekatan kepatuhan terhadap rezim internasional akan membantu penelitian ini untuk mendeskripsikan sikap kepatuhan suatu negara terhadap rezim internasional,

⁶²Stephen D. Krasner, *International Regime*, (Cornell University Press, 1983), 2.

⁶³ *Ibid.*, 4

atau secara khusus, traktat. Traktat Lombok merupakan suatu set dari kesepakatan politik internasional yang melibatkan aturan, norma, dan prosedur yang mengontrol perilaku para aktor yang terlibat didalamnya termasuk dampaknya. Pasal 2 Traktat Lombok berisi tentang Prinsip Traktat Lombok yang menuliskan norma-norma dan prinsip dasar dari kerja sama, sementara aturan dari bentuk kerja sama Traktat Lombok itu sendiri tertuang jelas pada pasal 3 yang berdampak mengontrol perilaku negara selama implementasinya. Hal ini membuktikan bahwa Traktat Lombok bisa dikategorikan sebagai salah satu rezim internasional karena mengandung aturan, norma, dan prosedur yang mengontrol perilaku para pengambil kebijakan yang terkait didalamnya.

Kepatuhan merupakan konsep yang berbeda, namun saling berkaitan dengan teori rezim kontemporer lainnya, yaitu implementasi dan efektivitas.⁶⁴ Kepatuhan dapat kita lihat setelah adanya implementasi, sehingga implementasi menjadi sebuah langkah kritis terhadap kepatuhan. Secara bahasa, implementasi diartikan sebagai menjalankan, mencapai, memenuhi, menghasilkan atau melengkapinya sejumlah tugas yang diberikan.⁶⁵ Grindle menjelaskan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.⁶⁶

⁶⁴ Victor, David G., Raustiala, Kal and Skolnikoff, Eugene B. (1998), "Introduction and Overview", in David G. Victor, Kal Raustiala and Eugene B. Skolnikoff, eds., *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments*, (Cambridge, MA : MIT Press), 146.

⁶⁵ Narendra Raj Paudel, 37

⁶⁶ Ibid.

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Hal ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Horn bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*).⁶⁷ Pressman and Wildavsky (1973) mendefinisikan implementasi dalam suatu hubungan sebagai kebijakan yang dituangkan dalam suatu dokumen resmi. Menurut mereka, kebijakan implementasi dapat dilihat sebagai proses interaksi antara tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dan aksi tindakan yang diperlukan untuk mencapai hal tersebut.⁶⁸

Dalam menganalisis kepatuhan suatu negara terhadap rezim internasional, biasanya digunakan konsep *compliance*. Konsep ini dipakai untuk menganalisis sejauh mana negara mematuhi implementasi kebijakan setelah disepakatinya suatu komitmen. Sebuah kerja sama internasional berlangsung dalam kondisi dimana telah adanya aturan-aturan, norma dan nilai. Kerja sama yang dilakukan di dalam sebuah forum, rezim, maupun institusi, akan menjamin negara-negara yang ikut dalam kerja sama untuk mematuhi (*comply*) atau tidak mematuhi (*non-comply*) terhadap kesepakatan yang telah dibuat.

⁶⁷ Thomas, John W. & Grindle, Merille S., 1181

⁶⁸ Narendra Raj Paudel, 38

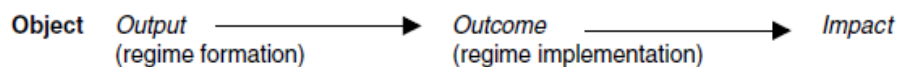
Compliance terhadap rezim internasional merupakan suatu kondisi yang hanya akan dapat kita lihat setelah adanya proses implementasi. Menurut Grindle, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.⁶⁹ Bapak teori implementasi, Pressman and Wildavsky (1973) mendefinisikan implementasi dalam suatu hubungan sebagai kebijakan yang dituangkan dalam suatu dokumen resmi. Menurut mereka, kebijakan implementasi dapat dilihat sebagai proses interaksi antara tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dan aksi tindakan yang diperlukan untuk mencapai hal tersebut. Kebijakan implementasi meliputi aksi yang akan dilakukan oleh publik dan individu secara pribadi, atau bahkan kelompok yang bersinggungan langsung dengan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan.⁷⁰

Setelah tahapan implementasi, kita dapat menganalisis suatu kepatuhan. Dalam menganalisis kepatuhan atau *compliance* negara terhadap perjanjian regional maupun internasional dalam konteks rezim, dapat ditinjau melalui indikator yang menunjukkan apakah sebuah negara *comply* atau *non-comply*. Menurut Ronald B. Mitchel dalam *Compliance Theory* terdapat tiga indikator yang dirumuskan untuk mengukur *compliance* yaitu; *outputs*, *outcomes*, dan *impacts*.⁷¹

⁶⁹ John W. Thomas and Grindle, Merille S., *After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries*, *World Development*. Vol. 18, No. 8, 1990, 1163-1181.

⁷⁰ Narendra Raj Paudel, *A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration* diakses melalui pactu.edu.np/contents/njpg/dec2009/3-narendra-paudel-a-critical-account-of-policy-implementation-theories.pdf pada 15 April 2014 02.00 WIB

⁷¹ Ronald B. Mitchel, *Compliance Theory: Compliance, Effectiveness, and Behavior Change in International Environmental Law*, (Oxford University Press, 2007), 896.



Gambar 1.1 Indikator Kepatuhan terhadap Rezim Internasional.

Outputs terdiri atas peraturan-peraturan, kebijakan dan regulasi yang diadopsi sebuah negara dalam implementasinya terhadap sebuah perjanjian, yang kemudian ditransformasikan dari lingkup internasional menjadi kebijakan nasional. Sedangkan *outcome* berhubungan dengan perubahan perilaku (*behavioral change*). Dalam menganalisis kepatuhan, tentu saja kita perlu melihat bagaimana perubahan perilaku yang dilakukan oleh negara-negara yang terlibat, apakah negara tersebut mengikuti aturan-aturan yang telah dihasilkan sebelumnya (*output*). Sementara *impact* (*environmental change*) merupakan perubahan tingkah laku yang kemudian memunculkan sesuatu yang didesign institusi. Dengan adanya perubahan perilaku oleh negara atau aktor-aktor yang terlibat didalam suatu rezim, tentu saja akan menghasilkan suatu perubahan terhadap lingkungan disekitar rezim tersebut.⁷²

Sebuah negara dikategorikan patuh (*comply*) adalah ketika telah mematuhi komitmen sesuai dengan yang telah disepakati bersama, sehingga negara tersebut dapat membagikan informasi tentang keberhasilan dari kepatuhannya menjalankan komitmen. Sebaliknya negara yang tidak patuh (*noncomply*) adalah ketika negara tersebut tidak mematuhi dan menjalankan sepenuhnya komitmen-komitmen yang telah

⁷² Ibid.

disepakati.⁷³ Hal serupa juga dinyatakan oleh Beth A. Simmons dalam tulisannya sebagai berikut:

“Compliance can be said to occur when the actual behavior of a given subject conforms to prescribed behavior, and non-compliance or violation occurs when actual behavior departs significantly from prescribed behavior”⁷⁴

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa negara dikatakan patuh ketika perilaku dari suatu subjek tertentu sesuai dengan aturan perilaku yang telah ditetapkan. Sebaliknya, negara dikatakan tidak patuh jika ada perilaku yang menyimpang dari ketetapan yang seharusnya. Menurut Keohane terdapat 2 kelompok utama yang mempengaruhi mekanisme kepatuhan suatu negara, yaitu *instrumentalism* dan *normative*. Kelompok instrumentalis memandang dari segi hukum internasional, berfokus kepada materi dari suatu perjanjian. Sementara kelompok normatif yang memandang dari segi hubungan internasional, lebih melihat kepada norma, identitas, dan legitmasi.

1. Pendekatan Instrumentalis

Menurut pendekatan ini, secara mendasar suatu negara mematuhi suatu perjanjian karena mereka memiliki kepentingan untuk bertindak terhadap hal tersebut. Terdapat beberapa hal yang mempengaruhi tindakan *comply* atau *non-comply* suatu negara terhadap rezim/perjanjian internasional.

⁷³Paul R.Hensel and Sara McLaughlin Mitchell, “International Institution and Compliance with Agreements”, *American Journal of Political Science*, Vol 51, 721-736

⁷⁴Beth A. Simmons, *Compliance with International Agreements*, (Berkeley, University of California, 1998), 3

- Dorongan internasional

Jika suatu negara bekerja sama atau terikat dalam suatu rezim internasional bersama dengan negara lain yang lebih dominan, maka akan muncul suatu tekanan dari negara tersebut. Hal ini disebabkan negara yang lebih kuat dan lebih memiliki *power*, biasanya akan memaksa negara lain untuk patuh terhadap perjanjian.

- *Reciprocity*

Adanya pemahaman oleh negara-negara yang terlibat dalam perjanjian mengenai terdapat suatu hubungan timbal balik dalam kerja sama, merupakan mesin utama yang mempengaruhi kepatuhan. Jika kedua pihak yang terlibat akan mendapatkan keuntungan dari kepatuhan bersama, maka begitu juga sebaliknya. Kedua negara tidak akan memperoleh keuntungan jika ada *non-compliance* dengan cara memungkiri perjanjian, sehingga akibatnya, kedua pihak pasti akan menghindari untuk melanggar sejak awal.⁷⁵

- Reputasi

Suatu negara yang pemerintahannya memiliki reputasi untuk selalu menepati janji, dapat membantu pemerintahan tersebut menjadi lebih mudah untuk mengembangkan kerja sama mereka secara aman. Reputasi merupakan indikator yang penting dalam memprediksi tindakan suatu negara dimasa depan. Negara yang memiliki reputasi

⁷⁵ Ibid., 15

kepatuhan yang baik, maka akan mudah untuk mendapatkan aliansi dan ikut berkomitmen dalam perjanjian lain kedepannya. Bukan hanya itu, reputasi perilaku mematuhi hukum, dapat sangat bermanfaat untuk memastikan aktor lainnya yang terlibat dalam kerja sama untuk mempertahankan keinginan mereka dalam menetapkan kebijakan.⁷⁶

- Institusi dalam negeri dan politik

Secara umum, para ahli berpendapat bahwa hal ini dipengaruhi oleh dampak persidangan, pemilihan, dan para pengambil kebijakan yang berperan penting dalam politik domestik negara. Adanya akuntabilitas politik dapat memaksa negara untuk melanggar janji mereka di level internasional. Hal ini setidaknya disebabkan oleh 2 alasan; *pertama*, adanya desakan yang lebih kuat dari sejumlah masyarakat dan kebijakan. *Kedua*, melanggar peraturan menunjukkan adanya indikasi kurang tertarik dan ketidakmampuan secara umum dari suatu pemerintahan untuk melanjutkan perjanjian tersebut.⁷⁷

2. Pendekatan Normatif

Norma menjadi perihal yang sangat penting; karena adanya rasa kewajiban mematuhi yang timbul akibat bergabung dengan sebuah

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid., 17

rezim traktat sehingga mendorong negara untuk patuh, terkecuali jika ada alasan kuat yang menjadi hambatan bagi negara.⁷⁸

- Manajemen Konflik

Pendekatan ini menyarankan jalan yang terbaik untuk menuju kepatuhan adalah dengan membentuk susunan kerja sama yang transparan, yang mengandung penyelesaian konflik, dan teknis, serta bantuan keuangan.⁷⁹

- Norma dan identitas

Kelompok yang pro terhadap kepatuhan akan meningkatkan daya tarik dengan membentuk isu agar norma-norma yang mereka percayai tersebut dapat diterima oleh pihak lain dan menanamkan perasaan yang kuat terhadap kelompok tersebut.⁸⁰

- Legitimasi dan Keadilan

Suatu aturan dikatakan *legitimate* ketika individu yang dituju percaya bahwa aturan tersebut dapat diwujudkan dan diaplikasikan dengan cara yang benar.

1.8 Metode Penelitian

Metodologi dalam sebuah penelitian Hubungan Internasional (HI) digunakan sebagai prosedur bagaimana pengetahuan tentang fenomena HI tersebut diperoleh. Metode penelitian juga membantu penulis untuk melakukan penelitian secara

⁷⁸ Ibid., 20

⁷⁹ Ibid., 16

⁸⁰ Ibid., 22

sistematis dan konsisten, sehingga nantinya akan didapatkan data dan hasil penelitian yang baik seperti yang diharapkan.

1.8.1 Jenis Penelitian

Terdapat 2 jenis penelitian dalam ilmu sosial, yaitu penelitian kualitatif dan kuantitatif. Penelitian kualitatif merujuk kepada makna, konsep, definisi, karakter, simbol, dan deskripsi hal-hal. Kontrasnya, penelitian kuantitatif merujuk kepada hitung dan ukuran dari benda.⁸¹ Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif didefinisikan sebagai suatu proses yang mencoba untuk menjelaskan mengenai kompleksitas yang ada dalam suatu interaksi.⁸² Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian kualitatif yaitu penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif kualitatif pada umumnya bertujuan untuk mendeskripsikan proses terjadinya suatu fenomena, tentang bagaimana suatu peristiwa bisa terjadi dan siapa yang terlibat, tetapi bukan mengapa peristiwa tersebut terjadi (pehamanan/*understanding*).⁸³ Penelitian deskriptif kualitatif berusaha memberikan gambaran melalui kata-kata atau gambar dari data-data yang terkait dengan penelitian.⁸⁴ Penelitian ini mendeskripsikan bagaimana kepatuhan Australia terhadap prinsip-prinsip Traktat Lombok selama proses implementasinya. Untuk itu perlu bagi

⁶¹ Bruce L. Berg, *Qualitative Research Methods For The Social Sciences*, (Needham Heights, Ma 02494, 2001), 5

⁶² Chaterine Marshall, Gretchen B. Rossman, *Designing Qualitative Research 2nd Edition*, (New York: Sage Publication, 1995), 15

⁸³ Iskandar Indranata, *Pendekatan Kualitatif untuk Pengendalian Kualitas*, (Jakarta : UI Press, 2008), 23

⁸⁴ Ibid.

peneliti untuk melihat proses implementasi terlebih dahulu, kemudian lanjut ke tahap kepatuhan Australia terhadap implementasi tersebut

1.8.2 Batasan Penelitian

Penelitian yang dilakukan dalam rentang waktu 2008 (memasuki masa implementasi setelah diratifikasi dan pertukaran nota diplomatik oleh kedua negara) sampai dengan Desember 2013. Pada masa ini dapat kita lihat adanya kepatuhan atau tidaknya pemerintah Australia terhadap Traktat Lombok.

1.8.3 Unit Analisis

Unit Analisis adalah bagian mana yang hendak kita deskripsikan, jelaskan, dan ramalkan.⁸⁵ Yang menjadi unit analisis adalah Negara Bangsa. Negara di sini dipahami sebagai kesatuan entitas dimana pemerintah nasional berada di pusatnya. Pemerintah merupakan pihak yang bertanggung jawab dalam implementasi Traktat Lombok dan juga telah terikat secara hukum untuk mematuhi perjanjian tersebut.

1.8.4 Tingkat Analisis

Dalam kajian Ilmu Hubungan Internasional, dikenal beberapa tingkat analisa yang sangat bergantung pada paradigma yang diyakini oleh *scholar* hubungan internasional, seperti tingkat analisa sistem internasional, regional, domestik, kelas

⁶⁰Unit dan Tingkat Analisa Politik International

Sumber: <http://www.portal-hi.netr/en/?id=105:unit-dan-tingkat-analisa-politik-international> (diakses 25 Mei 2013)

sosial, dan individu. Tingkat Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah level internasional, yakni melalui proses implemementasi kerja sama keamanan Traktat Lombok serta kepatuhan oleh pihak Australia.

1.8.5 Teknik Pengumpulan Data

Pendekatan ini dilakukan dengan menggunakan studi kepustakaan (*library research*) yang bersumber dari buku, jurnal, dokumen, laporan dan sumber lain seperti internet surat kabar ataupun media lainnya yang relevan sebagai sumber informasi.⁸⁶

1.8.6 Teknik Analisis

Analisis data merupakan suatu proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang telah diperoleh dari berbagai sumber, dengan cara mengolah data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola dan memilih mana yang penting yang akan dipelajari dan membuat kesimpulan agar mudah dipahami. Metode analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisa deskriptif kualitatif, yakni suatu metode dimana data yang diperoleh disusun dan kemudian diintepretasikan sehingga memberikan keterangan terhadap masalah-masalah aktual berdasarkan data-data yang sudah terkumpul dari penelitian. Metode ini tidak menggunakan telaah statistik dan matematik, tetapi menggambarkan permasalahan berdasarkan fakta-fakta yang

⁶³ Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Bandung : Alfabeta, 2005), 62

terdapat dalam sumber yang telah dikumpulkan.⁸⁷ Menurut Bogdan dan Taylor, penelitian kualitatif menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku dari pihak yang diamati.⁸⁸

Tahap analisis penelitian ini akan dimulai mengumpulkan data-data mengenai kebijakan implementasi oleh kedua negara dan melihat aplikasinya dilapangan, sejauh mana kebijakan tersebut telah dilaksanakan. Kemudian, untuk memutuskan apakah Australia patuh atau tidak patuh, penelitian ini menggunakan indikator kepatuhan terhadap rezim internasional sesuai dengan konsep dasar kepatuhan terhadap rezim internasional. Indikator tersebut disesuaikan dengan data lapangan untuk menginterpretasikan sikap pemerintah Australia terhadap Traktat Lombok sehingga dapat disimpulkan patuhan atau tidak patuhnya Australia.

1.9 Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan

Meliputi latar belakang masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran (teori dan konsep), metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

⁸⁷Hadari Nawawi, *Penelitian Terapan*, (Yogyakarta : Gajah Mada University Press,1994),73

⁸⁸ Robert C. Bogdan and Stevcen, J. Taylor, *Introduction to Qualitative Research Methods: A Phenomenological Approach in the Social Science*, ed. Arif Firchan and Jhon Wiley, (Surabaya:Usaha Nasional, 2002), 1

Bab II *Pembentukan dan Implementasi Traktat Lombok*

Bagian ini mendeskripsikan bagaimana proses terbentuknya Traktat Lombok sebagai landasan berfikir sebelum memasuki tahap implementasi. Hal ini dimulai dengan dinamika hubungan bilateral yang mempengaruhi para pengambil kebijakan hingga akhirnya setuju untuk bekerja sama dalam kerangka Traktat Lombok. Kemudian dijelaskan proses terbentuknya Traktat Lombok secara prosedural sesuai dengan aturan hukum internasional. Fase implementasi Traktat Lombok dituliskan dalam dua bagian, yaitu kebijakan implementasi traktat dan juga upaya-upaya yang telah dilakukan oleh kedua negara untuk memenuhi kebijakan tersebut. Upaya dalam melakukan implementasi akan dijelaskan secara deskriptif mengenai apa saja yang telah dilaksanakan oleh kedua negara sejauh ini.

Bab III *Analisis Kepatuhan Australia Terhadap Traktat Lombok*

Analisis kepatuhan Australia dilakukan dengan menggunakan indikator *compliance* terhadap rezim internasional. Setelah hasilnya ditemukan, dilanjutkan dengan analisis terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi kepatuhan Australia terhadap Traktat Lombok.

Bab IV *Penutup*

Bagian penutup ini akan merangkum keseluruhan analisis dan saran.