

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam skripsi ini penulis akan mengkaji mengenai efektifitas rezim internasional dalam mengatur penggunaan senjata biologi oleh berbagai negara.

Senjata merupakan sebuah alat atau instrumen yang digunakan oleh manusia dalam pertempuran yang bertujuan untuk melukai, membunuh, atau mengalahkan lawan. Seiring berkembangnya waktu, manusia terus mengembangkan berbagai jenis dan tipe senjata, seperti senjata biologi sebagai salah satunya (Encyclopaedia Britannica, 2020). Senjata biologi atau juga biasa disebut dengan *biological weapon* atau *biological warfare* merupakan jenis senjata yang menggunakan media yang juga biasa disebut *agent* yang dapat memproduksi dan menyebarkan penyakit seperti bakteri, virus, jamur, dan racun sebagai contohnya, yang dapat digunakan menjadi senjata yang dapat berdampak tidak hanya pada manusia, namun juga hewan dan tumbuhan (Schneider, 2017).

Penggunaan agen-agen senjata biologi secara langsung terhadap lawan merupakan cara yang “kuno” dalam medan peperangan. Dampak dari penyakit sendiri sangatlah besar ketika suatu penyakit sudah tersebar dan tidak dapat dikendalikan, dan penyakit juga menyebabkan lebih banyak kematian dalam suatu peperangan dibandingkan dengan seluruh jenis persenjataan, bahkan ketika suatu penyakit tidak digunakan secara sengaja sebagai senjata. Hal inilah yang menyebabkan senjata biologi, sama seperti senjata kimia, senjata radiasi, dan senjata nuklir, biasa dikategorikan sebagai senjata penghancur massal.

Namun senjata biologi memiliki perbedaan jika dibandingkan dengan jenis senjata penghancur massal lainnya, yakni meskipun senjata biologi dapat menyebabkan kematian secara massal, namun senjata biologi tidak berpengaruh terhadap infrastruktur,

bangunan, ataupun benda, berbeda dengan jenis senjata penghancur massal lainnya yang juga berdampak terhadap infrastruktur, bangunan, dan benda. Namun senjata biologi juga memiliki sifat yang sulit diprediksi, seperti penyebaran penyakit yang cepat, dan tingkat kesulitan dalam menangani suatu penyakit yang menular, dapat menyebabkan terjadinya pandemi, yang kemudian membuat banyak negara sepakat untuk melarang penggunaan senjata biologi (Schneider, 2017).

Dengan berbagai dampak yang disebabkan dikarenakan penggunaan senjata biologi, maka pembahasan mengenai penggunaan senjata biologi dilakukan dibawah pengawasan Liga Bangsa-Bangsa. Dalam pembahasan ini, kemudial terciptalah perjanjian yang disebut *The Protocol Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare* atau dikenal dengan *Geneva Protocol 1925*, ditandatangani di Jenewa pada Juni 1925 dan mulai berlaku pada Februari 1928. Perjanjian inilah yang kemudian mengawali tahap awal yang penting untuk pelarangan senjata biologi yang komprehensif. Namun, beberapa negara menambahkan catatan ketika meratifikasi *Geneva Protocol 1925*, yakni mereka akan menerapkan perjanjian ini, namun tetap akan menggunakan senjata biologi atau senjata kimia dalam rangka membalas serangan biologi dari lawan, yang membuat *Geneva Protocol 1925* hanya menjadi perjanjian untuk tidak menjadi pengguna pertama dalam penggunaan senjata biologi atau senjata kimia (UNODA, 2017).

Pembahasan mengenai pelucutan senjata setelah Perang Dunia II semulanya mengkategorikan senjata biologi dan senjata kimia menjadi satu. Namun, pembahasan ini selalu tidak menghasilkan kejelasan selama bertahun-tahun. Tidak lama setelah negara-negara menyelesaikan negosiasi *Nuclear Non-Proliferation Treaty* (NPT) pada tahun 1968, inisiasi yang dilakukan oleh Britania Raya membuahkan hasil untuk mengakhiri

kebuntuan dari pembahasan mengenai senjata biologi dan senjata kimia. Britania Raya memberikan *working paper* kepada *Conference of the Eighteen-Nation Committee on Disarmament* di Jenewa, yang berisikan pengajuan untuk memisahkan senjata biologi dan senjata kimia.

Satu tahun setelahnya, negosiasi resmi yang kemudian menjadi *Biological Weapons Convention* dimulai di Jenewa berdasarkan dari proposal yang diajukan oleh Britania Raya. Keputusan yang dilakukan oleh Presiden Amerika Serikat, Richard Nixon, pada November 1969 untuk menghentikan program senjata biologi milik Amerika Serikat mengirimkan sinyal dukungan yang kuat kepada para negosiator di Jenewa (UNODA, 2017).

Meskipun Amerika Serikat memberikan respon positif dan mendukung ide ini, beberapa negara masih menentang ide untuk memisahkan konvensi senjata biologi. Sebuah proposal Soviet dibuat oleh 7 negara dari kelompok sosialis pada Maret 1971, untuk rancangan konvensi yang meliputi hanya senjata biologi didalamnya, yang pada akhirnya memberikan perkembangan yang positif dalam jalannya proses negosiasi. Selama negosiasi berlangsung, Amerika Serikat dan Uni Soviet saling memperkenalkan rancangan konvensi yang mirip namun berbeda kepada *Conference of the Committee on Disarmament* (CCD) pada awal Agustus 1971. Setelah dilakukan diskusi yang lebih lanjut, anggota CCD menyetujui untuk meneruskan rancangan konvensi kepada *United Nations General Assembly* (UNGA) pada 28 September 1971, dan rancangan tersebut kemudian disetujui oleh UNGA pada 16 Desember 1971. Pada 10 April 1972, BWC dibuka untuk penandatanganan di London, Washington D.C. dan Moskow, setelah persyaratan untuk dapat diratifikasinya konvensi ini telah dipenuhi oleh 22 Pemerintah, dan BWC mulai berlaku pada 26 Maret 1975 (UNODA, 2017).

Semenjak BWC mulai berlaku, terjadi beberapa pelanggaran oleh negara-negara yang terlibat di dalam konvensi ini. Uni Soviet yang merupakan salah satu *state-*

party dan salah *depository state* di BWC, tetap mempertahankan program senjata biologi milik mereka setelah meratifikasi BWC. Russia telah mengklarifikasi bahwa program tersebut telah mereka musnahkan, nemun pertanyaan-pertanyaan mengenai apa yang terjadi kepada elemen-elemen hasil percobaan dari program senjata biologi Uni Soviet. Iraq juga melanggar komitmen mereka sebagai *signatory state* dengan terungkapnya program senjata biologi milik Iraq oleh *UN Special Commission on Iraq* setelah Perang Teluk Persia. Iraq pun akhirnya menjadi *state-party* setelah peperangan selesai (Kimball, 2020).

Pada bulan November 2001, Amerika Serikat secara terbuka menuduh Iraq dan Korea Utara melanggar ketentuan BWC. Amerika Serikat juga menyatakan kekhawatirannya atas kepatuhan Iran, Libya, dan Siria terhadap BWC. Pada tahun 2001, Amerika Serikat sendiri juga meningkatkan perhatian mereka mengenai apakah beberapa aktivitas yang dilakukan oleh Amerika Serikat merupakan aktivitas yang diizinkan oleh BWC, meskipun merupakan bagian dari program *Biodefense* atau pertahanan atas senjata biologi. Pada tahun 2002, Amerika Serikat menambahkan Kuba kedalam daftar negara yang melakukan aktivitas yang melanggar peraturan BWC (Kimball, 2020).

Sampai dengan tahun 2021, dengan Tanzania sebagai negara yang paling baru meratifikasi BWC, sudah terdapat 183 *State Parties* dan 109 *Signatory States* (UNODA, 1972), dan hanya terdapat 10 negara yang belum pernah menandatangani ataupun meratifikasi BWC, yakni Chad, Comoros, Djibouti, Eritrea, Israel, Kiribati, Mikronesia, Namibia, Sudan Selatan dan Tuvalu (Kimball, 2020). Selain itu, BWC juga aktif dalam melakukan tinjauan akan konferensi yang telah berlangsung, serta terus aktif dalam membahas mengenai isu dan berbagai perkembangan yang memiliki hubungan dengan BWC. Konferensi tinjauan ini sangat penting karena disini para *State Parties* berkumpul

untuk saling bertukar mengenai kepentingan bersama dan untuk menyetujui langkah-langkah berikutnya yang dapat mendorong keberlangsungan dan perkembangan dari BWC (Rissanen, 2003).

Setelah diawali dengan *Geneva Protocol 1925* yang kemudian dilanjutkan dengan berhasil terbentuknya BWC yang bertujuan untuk menghentikan penggunaan senjata biologi, tetap terdapat beberapa faktor yang menghambat tercapainya tujuan konvensi ini secara sempurna. Namun, terdapat pula banyak faktor pendukung yang membuat BWC sebagai suatu rezim yang efektif, seperti banyaknya negara yang tergabung dalam BWC, dimana hampir seluruh negara yang tergabung dalam PBB tergabung didalamnya, dan juga aktifnya koordinasi yang dilakukan oleh negara-negara yang menyetujui BWC. Maka dari itu, dalam skripsi ini penulis akan membahas lebih lanjut mengenai BWC sebagai rezim senjata biologi yang cukup efektif dalam mencegah produksi, penyebaran, dan penggunaan senjata biologi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka dapat ditarik suatu rumusan masalah yang menarik untuk diteliti lebih lanjut, yaitu:

Bagaimana rezim senjata biologi (BWC) bisa lebih efektif dalam mengendalikan produksi, penggunaan, dan penyebaran senjata biologi?

C. Landasan Teoritik

1. Teori Rezim Internasional

Robert Keohane mendefinisikan rezim sebagai sebuah institusi yang memiliki aturan yang bersifat eksplisit, disetujui oleh anggotanya, yang memiliki hubungan dengan isu tertentu yang ada dalam hubungan internasional (Keohane, 1989). Sedangkan Stephen Krasner menyebutkan bahwa terciptanya suatu rezim bergantung pada sifat dan tujuan dari rezim itu sendiri.

Krasner mendefinisikan rezim sebagai suatu rangkaian, baik implisit maupun eksplisit, dari prinsip, norma, aturan, dan prosedur pembuatan kebijakan disekitar ekspektasi dari aktor-aktor yang berkumpul dalam suatu area khusus dari hubungan internasional. Prinsip merupakan kepercayaan mengenai fakta, penyebab, dan aksi. Norma merupakan standar perilaku yang didefinisikan sebagai sesuatu yang benar dan mengikat. Peraturan merupakan anjuran atau larangan spesifik bagi suatu tindakan. Prosedur pembuatan kebijakan merupakan praktek yang berlaku untuk membuat dan mengimplementasikan pilihan kolektif (Krasner, 1983).

Dampak mengerikan dari penggunaan senjata pemusnah masal seperti senjata biologi dan senjata kimia pada masa Perang Dunia menjadi awal dari inisiasi komunitas internasional untuk membuat sebuah aturan yang mengatur mengenai pelarangan senjata kimia dan senjata biologi. Dimulai dengan dibuatnya Geneva Protocol 1925, yang kemudian difokuskan lagi dalam hal senjata biologi dalam Biological Weapon Convention (BWC).

2. Konsep Efektivitas Rezim

Terdapat dua pendekatan yang bisa digunakan untuk mempelajari studi rezim internasional, yakni pendekatan rasionalis dan pendekatan reflektivis. Pendekatan rasionalis berfokus kepada kerjasama dalam isu spesifik antar negara, yang mana akan cocok untuk mengkaji mengenai bagaimana suatu kerjasama dapat bekerja sejara efisien. Sedangkan pendekatan reflektivis berfokus pada bagaimana konsep dari suatu rezim internasional dan bagaimana suatu organisasi internasional berfungsi lebih luas lagi. Pendekatan ini dapat digunakan untuk mengkaji aturan yang lebih umum mengenai suatu rezim (Barkin, 2006).

Untuk dapat mengkaji mengenai efektivitas suatu rezim, konsep yang akan digunakan mengacu pada konsep

efektivitas rezim oleh Arild Underdal. Underdal mengatakan bahwa efektivitas dari suatu rezim dapat dilihat dari bagaimana suatu rezim menjalankan fungsinya, serta bagaimana peran dari suatu rezim dalam menangani suatu permasalahan, khususnya permasalahan yang memiliki hubungan dengan latar belakang terbentuknya suatu rezim (Underdal, 2002). Underdal juga menyatakan bahwa terdapat tiga aspek yang perlu diperhatikan untuk menganalisa efektivitas dari suatu rezim (Underdal, 2002) yakni:

1. Kerumitan Suatu Masalah

Permasalahan yang melatarbelakangi terbentuknya suatu rezim juga dapat mempengaruhi efektivitas dari suatu rezim.

2. Tingkat Kolaborasi

Efektivitas suatu rezim dapat dinilai menggunakan skala yang telah ditentukan. Underdal mengklasifikasikan tingkat kolaborasi suatu rezim menjadi enam tingkat yang terdiri dari skala 0-5:

- 0) Terdapat diskusi atau pertimbangan bersama, namun tidak dilakukan suatu tindakan bersama.
- 1) Terdapat koordinasi atas tindakan yang dilakukan, namun koordinasi tidak dilakukan secara terbuka.
- 2) Terdapat koordinasi atas tindakan yang berdasarkan pemahaman dari masing-masing aktor.
- 3) Terdapat koordinasi tindakan yang berdasarkan aturan atau standar yang telah dirumuskan, namun implementasinya masih berada dibawah negara.
- 4) Terdapat koordinasi yang sudah terencana, yang kemudian digabungkan dengan implementasi pada level nasional.

- 5) Terdapat koordinasi dengan perencanaan dan juga implementasi yang telah terintegrasi secara menyeluruh.

3. Hubungan Antar Aktor

Hubungan antar aktor yang terlibat dalam suatu rezim akan sangat mempengaruhi kinerja yang terjadi dalam suatu rezim. Semakin baik suatu hubungan antar aktor yang terdapat didalamnya, maka semakin mudah akan diberlakukannya suatu rezim, dan begitupun sebaliknya.

Tujuan dibentuknya *Biological Weapons Convention* adalah untuk mengendalikan penggunaan senjata biologi demi menghindari berbagai dampak yang dapat disebabkan oleh penggunaan senjata biologi. Semenjak diberlakukannya BWC terdapat beberapa negara yang turut menyetujui traktat ini dan masih memiliki kepemilikan atas senjata biologi, yang menyebabkan BWC tidak berfungsi secara sempurna. Menggunakan konsep efektivitas rezim internasional oleh Underdal, penulis akan menganalisa bagaimana BWC bisa efektif sebagai rezim yang mengatur mengenai senjata biologi.

D. Hipotesa (Argumen Peneliti)

Dari uraian latar belakang, rumusan masalah, dan merujuk pada landasan teori di atas, maka dapat diambil hipotesis bahwa:

BWC berhasil menjadi rezim internasional yang efektif dalam mengendalikan penggunaan senjata biologi disebabkan oleh beberapa faktor berikut:

1. Masalah yang melatarbelakangi dibentuknya rezim ini berfokus pada hanya satu hal, yang membuat tingkat konsentrasi untuk mengatasinya lebih tinggi.
2. Terdapat hubungan yang stabil di antara negara-negara yang terlibat didalamnya, yang membuat tingkat kolaborasi antar negara untuk mendukung berjalannya rezim cukup tinggi.

E. Tujuan Penelitian

Penelitian dan penulisan proposal skripsi ini secara umum ditujukan untuk mengkaji bagaimana BWC sebagai rezim internasional dapat mengendalikan senjata biologi secara efektif.

F. Batasan Penelitian

Penulis membatasi lingkup penelitian hanya pada kebijakan yang dibuat oleh rezim internasional ini untuk mengendalikan penggunaan senjata biologi.

G. Metodologi Penelitian

Metode yang digunakan adalah metode kualitatif yang bersifat eksplanatif. Metode kualitatif adalah metode dengan proses pengumpulan data, pengolahan data, dan menganalisis data yang bersumber dari buku, jurnal, media, dan penelitian yang berhubungan dengan kasus ini.

Metode analisis yang digunakan adalah analisis deduktif. Cara kerja analisis deduktif adalah dengan menyebutkan teori-teori yang digunakan untuk kemudian dibuktikan dengan studi kasus yang diambil.

H. Sistematika penulisan

Sistematika penulisan yang akan penulis uraikan dalam skripsi ini terdiri dari tiga bab dengan sub topik sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Penulis menjelaskan mengenai pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, kerangka penelitian, hipotesa, jangkauan penelitian, metodologi penelitian, dan sistematika penelitian.

Bab II Isi

A. Pembahasan mengenai pengertian serta varian dari senjata biologi,

- B.** Pembahasan mengenai sejarah dari penggunaan senjata biologi serta agenda yang dilakukan untuk mengatur senjata biologi,
- C.** Pembahasan mengenai upaya yang dilakukan untuk mengendalikan senjata biologi,
- D.** Pembahasan mengenai efektivitas rezim internasional dalam mengendalikan penggunaan senjata biologi.

Bab III Kesimpulan

Merupakan kesimpulan secara keseluruhan disertai dengan penutup.