

**MOTIVASI SWISS FEDERAL DEPARTEMENT OF FOREIGN AFFAIRS
DALAM MERUMUSKAN THE MONTREUX DOCUMENT**

TAHUN 2005-2008

**Yuli Anggraini
dan
Faisyal Rani, S.IP. MA**

**CP : 085272605553
Email : yulianggraini221@yahoo.com**

Abstract

The emergence of PMSCs as one of international security actor is not a new phenomom. PMSC is a private company which offering several services such as security, Military training, strategic analysis, and other kind of defense supports. Increase of PMSC's number including its involment in armed conflicts. Tend to caused negative impacts. This fact became the starting point of international debates on the existence of PMSCs, along with its rights and obligations according to international law, particularly IHL. Several countries had tried to formulate domestiregulations are not sufficient enough to regulate PMSCs because this actor has a broad operational coverege and flexibility.

In Addition, the Swiss PDFFA efforts in formulating the Montreux Document use two types of instrument interactions. The first instrument in the instrument of cooperation, which commited through a partnership of Swiss PDFFA with the ICRC. While the second instrument, is the instrument of multilateral diplomacy. This research is a qualitative research were a primary and a secondary data. Methods of primary data collections was conducted through an interview via e-mail, while the secondary data was obtained thruoughbooks. Journals, and other relevant sources.

Key words: *Swiss FDFA (Federal Department of Foreign Affairs), PMSC (Private Military and Security Company), the Montreux Document.*

Pendahuluan

Penelitian ini merupakan sebuah kajian Diplomasi yang menganalisis mengenai Motivasi Swiss Federal Departement of Foreign Affairs dalam merumuskan the montreux document Tahun 2005-2008.

Penelitian ini untuk membahas upaya Swiss FDFA dalam merumuskan *the Montreux Document* selama periode 2005 hingga 2008, penulis akan menggunakan Teori Need State dan konsep Kepentingan Nasional. Menurut Morgenthau, bahwa kepentingan nasional adalah kemampuan minimum Negara untuk melindungi, dan mempertahankan identitas fisik, politik dan kultur dari gangguan Negara lain. Dari tinjauan ini para pemimpin Negara menurunkan kebijakan spesifik terhadap Negara lain yang sifatnya atau konflik. Hal ini relevan dengan rumusan masalah kedua, dimana Swiss menggunakan instrumen kerjasama dan diplomasi multilateral sebagai strategi untuk mencapai kepentingan nasional.

Dalam sistem tersebut, negara memiliki fungsi yang sama, namun masing-masing negara berbeda dalam segi kapabilitas. Oleh karenanya, muncul tiga bentuk interaksi dalam relasi internasional yaitu: konflik, persaingan, dan kerjasama. Aturan IHL kemudian dikembangkan dan disempurnakan oleh tiga protocol tambahan. Protokol Tambahan I mengatur tentang perlindungan korban dari konflik bersenjata internasional. Protokol Tambahan II mengatur tentang perlindungan korban dari konflik bersenjata non-internasional. Sementara itu, Protokol Tambahan III menjelaskan mengenai penggunaan emblem (ciri/symbol) khusus dalam konflik bersenjata (nasional maupun internasional). Secara umum, IHL mencakup dua bagian besar;¹

- (a) Perlindungan orang-orang yang tidak, atau tidak lagi, berpartisipasi dalam peperangan.
- (b) Pembatasan serta pengaturan sarana dan metode peperangan, seperti senjata yang digunakan dan taktik militer.²

Mayoritas negara yang terlibat dalam perumusan *the Montreux Document* adalah negara-negara peratifikasi IHL. Namun, terdapat beberapa negara (seperti Amerika Serikat) yang belum meratifikasi protokol tambahan dari IHL. Sebagaimana penjelasan neorealisme, sebuah negara hanya akan mematuhi hukum internasional jika hukum tersebut memang mendatangkan keuntungan yang signifikan. Swiss sendiri memiliki mandat khusus sebagai *depository states* untuk memastikan kepatuhan pihak-pihak yang terikat IHL, termasuk

¹ Marco Sassoli, Antoine Bouvier, and Anne Quintin, *How does Law Protect in War? Volume I: Outline of International Humanitarian Law (third edition)*, Geneva-Switzerland, International Committee of the Red Cross, 2011, hlm. 1-2

² *Ibid.*, hlm. 3-12

kepatuhan PMSC terhadap IHL.³

Untuk menganalisa faktor-faktor yang melatarbelakangi upaya Swiss FDFA dalam merumuskan *the Montreux Document*, teori yang akan digunakan adalah konsep Kepentingan Nasional. Pada dasarnya, Kepentingan nasional dapat didefinisikan sebagai sebuah konsep abstrak yang meliputi berbagai kategori dari suatu negara yang berdaulat.⁴ Menurut Donald E. Nuechterlein, kepentingan nasional adalah keinginan dan kebutuhan sebuah negara yang mendorong negara tersebut untuk melakukan tindakan politik terhadap lingkungan eksternalnya. Aplikasi dari kepentingan nasional dapat dilihat pada rencana-rencana yang hendak dituju dan kebijakan-kebijakan aktual sebuah negara. Nuechterlein membagi kepentingan nasional menjadi empat bagian utama yang disebut “kepentingan dasar suatu negara” yaitu:⁵

1. Kepentingan pertahanan: kepentingan sebuah negara untuk melindungi warga negara, wilayah, serta sistem politiknya dari ancaman eksternal.
2. Kepentingan ekonomi: kepentingan negara untuk memperoleh, mempertahankan, ataupun meningkatkan keuntungan ekonomi, yang dilakukan melalui hubungan perekonomian dengan negara lain
3. Kepentingan tatanan dunia (*world order*): kepentingan tata dunia yaitu kepentingan sebuah negara untuk menciptakan sistem politik dan ekonomi internasional yang menguntungkan bagi negaranya, sehingga rakyat dan badan usahanya dapat beroperasi di luar batas teritorial negara dengan aman.
4. Kepentingan ideologis: yakni kepentingan untuk mempertahankan atau melindungi serangkaian nilai yang dianut dan menjadi ideologi negara tersebut.

Untuk mencapai kepentingan nasional sebuah negara, maka diperlukan instrumen-instrumen khusus. Salah satu instrumen politik luar negeri yang paling umum digunakan adalah instrumen diplomasi. Diplomasi dapat diartikan sebagai cara, alat, ataupun sarana pelaksanaan politik luar negeri demi memperjuangkan, mengamankan atau melindungi kepentingan nasional sebuah negara.⁶ Instrumen diplomasi dapat berupa instrumen yang bersifat damai (*benign*) dan bersifat paksaan (*coercive*). Salah satu bagian dari instrumen *benign diplomacy* adalah diplomasi multilateral. Diplomasi multilateral merupakan karakteristik diplomasi di era modern. Instrumen

³ Swiss Federal Department of Foreign Affairs, “ABC of International Humanitarian Law,” Bern, 2009, hlm. 35

⁴ *Ibid*

⁵ Donald Nuechterlein, “The Concept of National Interest, a Time for New Approaches,” dalam *Orbis* 23, Nomor 1 Spring 1979, Foreign Policy Research Institute, hlm. 73-92

⁶ Jusuf Badri, *Kiat Diplomasi Mekanisme dan Pelaksanaannya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 1994, hlm. 15

diplomasi multilateral dianggap sangat penting karena diplomasi ini dapat digunakan sebagai cara untuk menyelesaikan permasalahan global, yang umumnya menyertakan banyak aktor. Selain itu, hasil dari diplomasi multilateral cenderung lebih adil dan menguntungkan banyak pihak. Keutamaan-keutamaan tersebut merupakan faktor yang mendorong Swiss FDFA untuk menggunakan instrumen diplomasi multilateral dalam upaya merumuskan *the Montreux Document*.

Hasil dan Pembahasan

Sejak Perang Dingin berakhir, aktor PMSC telah berpindah dari bagian terluar perpolitikan internasional menjadi bagian yang sangat penting dalam dimensi internasional, khususnya sektor pertahanan dan keamanan. Hingga tahun 2005, diperkirakan terdapat ratusan jumlah PMSC yang beroperasi di lebih dari 50 negara.⁷ Tidak ada yang dapat memastikan jumlah PMSC secara keseluruhan, karena terbatasnya informasi dan kompleksitas isu yang berkaitan dengan aktor ini. Salah satu karakteristik utama yang dimiliki oleh PMSC adalah kerahasiaan informasi mengenai aktor tersebut. Oleh karenanya, akan sangat sulit bagi peneliti untuk mendapatkan informasi spesifik mengenai data-data personel PMSC, pengguna jasa PMSC, ataupun data-data lain yang berhubungan dengan operasi yang mereka lakukan.

Mayoritas akademisi hanya mampu mendapatkan informasi mengenai PMSC berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan pihak *public relations* dari PMSC, ataupun berdasarkan hasil *secondary research*. Setiap penelitian mengenai PMSC dalam lingkup global pasti selalu menyertakan PMSC yang berasal dari Inggris, AS, ataupun Afrika Selatan. Menurut Christopher Kinsey, penelitian mengenai PMSC tanpa menyertakan negara-negara tersebut sama sekali tidak merefleksikan kenyataan yang ada.⁸ Hal ini disebabkan karena AS, Inggris, dan Afrika Selatan adalah *pioneer* dari kemunculan PMSC dalam dunia keamanan internasional. Selain itu, “pasar” global dari PMSC telah didominasi oleh ketiga negara tersebut.

Selain sensitivitas terhadap informasi, PMSC juga dapat melakukan penggabungan dengan PMSC lain, akuisisi, ataupun menjadi subkontraktor bagi perusahaan lain.⁹ Dengan demikian, tidak aneh jika regulasi domestik dianggap tidak

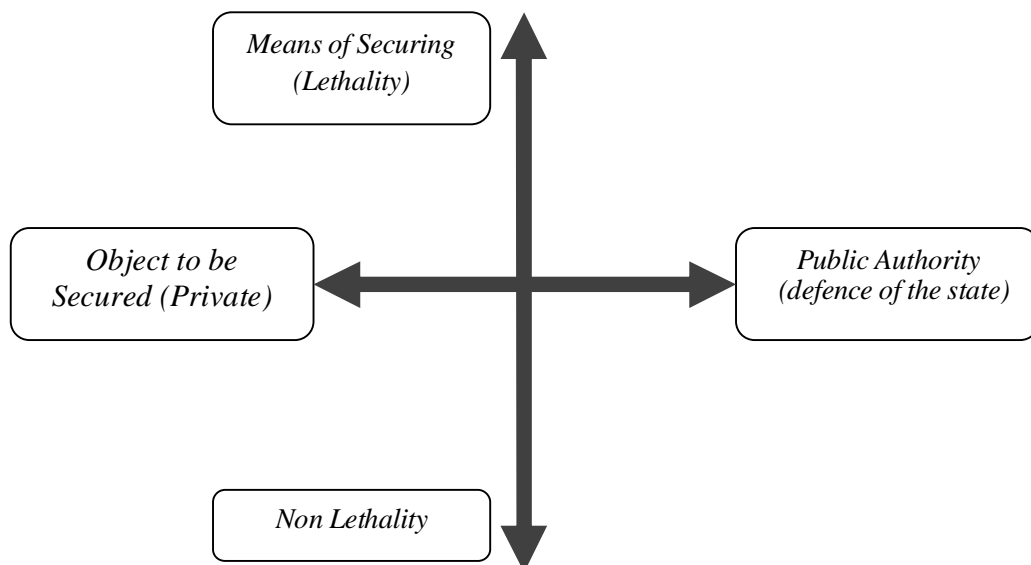
⁷ Fred Schreier and Marina Caparini, “Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies”, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper No. 6 [online] dalam http://www.iskran.ru/cd_data/disk2/rr/003.pdf diakses pada 15 November 2011 pukul 09.47 WIB

⁸ Christopher Kinsey, Op. Cit., hlm. 1

⁹ Christopher Kinsey, Op. Cit., hlm. 15

memadai untuk mengatur PMSC. Ketika PMSC di satu negara terancam mengalami kerugian ataupun hukuman karena regulasi tertentu, PMSC tersebut dapat dengan mudah pindah ke negara lain, berganti nama perusahaan, atau bergabung dengan PMSC lainnya. Sub-bab ini akan membahas mengenai tipologi dari PMSC menurut Deborah Avant dan Christopher Kinsey, negara asal PMSC, pengguna jasa PMSC, serta dampak keterlibatan PMSC dalam konflik bersenjata. Pada sub-bab terakhir, akan dijelaskan pula mengenai PMSC yang berlokasi di Swiss serta keterkaitan Pemerintah Swiss terhadap permasalahan PMSC dalam lingkup global.

Sementara itu, Christopher Kinsey berpendapat bahwa PMSC memiliki fleksibilitas yang sangat tinggi sehingga industri ini mampu memperluas cakupan jasa yang mereka tawarkan. Oleh karenanya, akan terlalu sempit jika melihat tipologi PMSC berdasarkan jenis keamanan kepolisian dan militer. Sebagai contoh, perusahaan A menyediakan jasa intelijen di *homestates*-nya, namun ketika perusahaan A mendapatkan penawaran untuk menyediakan jasa yang sama di wilayah konflik (*territorial states*) maka jasa “intelijen” tidak dapat dikategorikan sebagai jenis keamanan internal. Hal ini dikarenakan perusahaan tersebut telah beroperasi di wilayah konflik, dimana setiap personel yang ditugaskan umumnya dipersenjatai, sehingga terdapat potensi terjadinya kekerasan. Kinsey memformulasikan tipologi PMSC berdasarkan “cara mengamankan objek” dan “jenis dari objek yang diamankan.



Gambar 2.1

Tipologi PMSC Berdasarkan Objek yang Diamankan dan Cara Pengamanan Objek

Sumber: Christopher Kinsey, *Corporate Soldiers and International Security*, Routledge York 2006, hlm. 10

Sumbu-sumbu pada gambar tersebut digunakan Kinsey untuk mengkategorikan PMSC berdasarkan jenis objek yang diamankan (*object to be secured*) dan cara pengamanan objek tersebut (*means of securing the object*). Objek yang diamankan oleh PMSC dapat berupa kepentingan negara atau publik, ataupun kepentingan pribadi (seperti instalasi atau bangunan milik MNC). Sementara cara pengamanan objek, dapat dilakukan dengan cara pengamanan militer, yakni dengan menggunakan komponen persenjataan, dapat pula dengan cara pengamanan tanpa menyertakan penggunaan senjata.

Titik A, B, dan C adalah objek kepentingan negara, dimana A merupakan wilayah fungsi tentara reguler, B merupakan fungsi paramiliter, dan C merupakan fungsi kepolisian. Titik D merepresentasikan PMSC yang menjalankan fungsi-fungsi militer untuk mencapai kepentingan sebuah negara. Sementara titik C merepresentasikan jenis PMSC berfungsi untuk mencapai kepentingan negara/publik, namun dengan cara non-lethal (tanpa menggunakan persenjataan). Titik F dan G menggambarkan PMSC yang menjalankan kepentingan swasta, baik perusahaan swasta maupun individu. Perbedaan keduanya, terletak pada penggunaan senjata (F) dan cara-cara yang tidak menyertakan penggunaan senjata (G).

Berdasarkan tipologi tersebut, Christopher Kinsey membagi PMSC menjadi beberapa kategori:¹⁰ *Private Military Companies*: yaitu perusahaan swasta yang menawarkan jasa pendukung militer berupa penyediaan logistik, persenjataan, pelatihan, dan analisa strategi militer. Dewan direksi dari jenis perusahaan ini umumnya merupakan mantan jenderal-jenderal yang memiliki akses terhadap basis data personel militer sebuah negara. *Private Combat Companies*: didefinisikan Kinsey sebagai *private military companies* yang mengkhususkan keahliannya dalam bidang pertempuran di garda depan. Tujuan penggunaan *private combat company* adalah untuk mengalahkan pihak lawan melalui tindakan-tindakan militer. Menurut Kinsey, jenis perusahaan ini kemungkinan tidak akan muncul kembali sejak kasus *Executive Outcomes* di Sierra Leone (1995) yang menuai kontroversi internasional. *Proxy Military Companies*: jenis perusahaan ini merupakan bentuk representasi lain dari *private military companies*. Faktor utama yang membedakan *proxy military companies* adalah kedekatan hubungan perusahaan tersebut dengan pemerintah

¹⁰ Christopher Kinsey, Op. Cit., hlm. 11-21

setempat. Menurut Christopher Kinsey, perusahaan jenis ini berusaha untuk mensejajarkan dirinya dengan kebijakan pertahanan pemerintah, sehingga memungkinkan pemerintah mampu mencapai kepentingan nasional tanpa melalui persetujuan kongres terlebih dahulu. *Private Security Companies*: perusahaan ini lebih condong pada jasa-jasa pencegahan kejahatan, pembentukan ketertiban umum, analisa resiko, pengawalan dan perlindungan individu atau objek tertentu, serta pelatihan personel kepolisian. Jenis perusahaan ini umumnya beroperasi pada wilayah keamanan domestik. *Commercial Security Companies*: yaitu *private security companies* yang memiliki jangkauan operasi lebih luas, dan tidak menyertakan penggunaan senjata dalam setiap tindakannya. Umumnya perusahaan ini memiliki sekitar 340.000 personel, beroperasi lebih dari 100 negara, dan mendapatkan keuntungan total sebesar 3.80 milyar poundsterling pertahun. aktor ini merupakan jenis PMSC yang paling kontroversial, namun memiliki jumlah yang sangat sedikit. *Freelance operator* adalah individu yang memiliki akses terhadap tentara bayaran, personel militer, hingga pejabat pemerintah sebuah negara. Aktor ini tidak memiliki struktur yang permanen, prosedur rekrutmen, operasionalisasi, ataupun sistem operasionalisasi seperti mayoritas PMSC. Ketika terdapat permintaan jasa keamanan, *freelance operator* akan mengumpulkan sekelompok personel untuk melaksanakan tugas tersebut. Setelah tugas tersebut selesai, *freelance operator* dapat membubarkan kelompok yang ia bentuk. Mayoritas pengguna jasa PMSC adalah negara-negara lemah (*weak states*), negara-negara maju (*developed states*), perusahaan-perusahaan multinasional, organisasi internasional non-pemerintah, serta organisasi internasional antarnegara seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Bagi PMSC, situasi konflik bersenjata adalah lahan bisnis yang mampu menghasilkan uang dalam jumlah besar. Sebaliknya, dalam kondisi damai, jasa PMSC hanya dibutuhkan pada lingkup domestik sehingga tidak mendatangkan keuntungan yang terlalu besar. PMSC menyediakan jasa-jasa “pendukung pertempuran” seperti pelatihan tempur, intelijen, dukungan operasional, perencanaan strategis, konsultasi, bantuan teknis rekonstruksi, dan berbagai bantuan keamanan. Pada umumnya, negara menggunakan beragam jasa PMSC, mulai dari keamanan, konsultasi, pelatihan, hingga pertempuran di garda depan. Organisasi internasional lebih cenderung mengandalkan PMSC untuk fungsi-fungsi keamanan dan pengawalan. Fungsi keamanan dan pengawalan juga merupakan jasa yang paling sering digunakan oleh perusahaan-perusahaan multinasional.

Selain itu, perusahaan multinasional sering kali menggunakan jasa PMSC untuk konsultasi pengembangan bisnis dan perencanaan strategis di wilayah-wilayah konflik. Sementara itu, PBB (ataupun negara yang mendapat mandat dari PBB) menggunakan jasa PMSC dalam pelaksanaan operasi perdamaian di daerah-daerah

pasca konflik seperti yang pernah dilakukan di Bosnia.¹¹ Terdapat banyak alasan mengapa sebuah negara atau organisasi internasional lebih memilih penggunaan jasa PMSC dibandingkan dengan penggunaan tentara nasional. Salah satu alasan utama yang banyak diungkapkan adalah alasan efisiensi biaya. Penggunaan jasa PMSC dalam jangka waktu tertentu dinilai jauh lebih murah daripada menugaskan tentara nasional sebuah negara. Alasan ini cukup rasional jika melihat contoh perhitungan biaya berdasarkan tabel berikut:

Tabel 2.3 Kompensasi *US Armed Forces* dan Personel PMSC¹²

Militer aktif	Kompensasi	Personel PMSC	Kompensasi
Pembayaran per tahun Gaji pokok	33.976	Pembayaran per tahun Gaji pokok	165.000
Tunjangan dasar perumahan	8.507	Tunjangan dasar perumahan	
Tunjangan dasar subsistensi	2.380	Tunjangan dasar subsistensi	
TOTAL	44.863	TOTAL	165.000
Pembayaran tugas khusus Bonus penugasan kembali Tunjangan lain	12.060	Pembayaran tugas khusus Bonus penugasan kembali Tunjangan lain	
Pajak federal	11.250	Pajak federal	(69.300)
Kompensasi (kas) bersih	2.441	Kompensasi (kas) bersih	97.700
Keuntungan pajak federal (tidak disertakan)	(1.274)	Keuntungan pajak federal (tidak disertakan)	0
	69.340		
	4.538		
Tunjangan nontunai		Tunjangan nontunai	
Biaya kesehatan	6.829	Biaya kesehatan	-
Tunjangan dasar perlengkapan	3.700	Tunjangan dasar perlengkapan	-
Biaya hidup	2.455	Biaya hidup	-
Perumahan dan barak	2.221	Perumahan dan barak	-
Pendidikan	466	Pendidikan	-
Jaminan lain	7.093	Jaminan lain	-
Total Tunjangan non tunai	22.765	Total Tunjangan non tunai	0
Tunjangan yang ditangguhkan	Kompensasi	Tunjangan yang ditangguhkan	Kompensasi

¹¹ International Committee of the Red Cross, "30th International Conference of the Red Cross and Red Crescent" [online] dalam http://www.rcstandcom.info/pdfs_2007/30IC_res/bluebook-2007_eng.pdf diakses pada 10 November 2011 pukul 11.18 WIB

¹² David Isenberg mengambil data-data ini dari beberapa sumber primer, yaitu: GAO-05-798 military compensation (2005), DOD military pay chart (2007), OSD military compensation website (2007), dan Official Navy SEALS website (2007)

Uang pensiun akanan	9.072	Uang pensiun akanan	-
Kompensasi veteran	7.839	Kompensasi veteran	-
Biaya kesehatan veteran	7.303	Biaya kesehatan veteran	-
Biaya lain	771	Biaya lain	-
Biaya kesehatan akanan	9.634	Biaya kesehatan akanan	0
Total tunjangan yang ditanggungkan	34.629	Total tunjangan yang ditanggungkan	0
KOMPENSASI TOTAL	126.734	KOMPENSASI TOTAL	95.700
Total tunjangan non tunai	(22.765)	Total tunjangan non tunai	-
Total tunjangan yang ditanggungkan	(34.629)	Total tunjangan yang ditanggungkan	-
Tunjangan (kas) bersih	69.340	Tunjangan (kas) bersih	0

Sumber: David Isenberg, *Shadow Force, Private Security Contractors in Iraq*, Praeger Security International, Westport, CT, 2009, hlm. 35-36

Dari data pada tabel 2.2 dapat dilihat bahwa dengan menggunakan jasa personel PMSC, negara mampu menghemat anggaran hingga 25% bagi setiap tentara yang ditugaskan. Negara tidak perlu mengeluarkan biaya asuransi, biaya akomodasi, tunjangan kesehatan, tunjangan pendidikan, serta biaya lainnya. Negara juga tidak memerlukan anggaran militer serta waktu tambahan untuk melatih personel PMSC yang ditugaskan. Jika terjadi kematian ataupun kecelakaan yang menimpa personel PMSC, maka negara ataupun pihak penyewa tidak bertanggung jawab atas hal tersebut. Faktor-faktor ini menjadi alasan penggunaan jasa PMSC sebagai alternatif keamanan bagi negara maupun aktor lainnya. Spesifikasi *the Montreux Document* yang menjadikan dokumen ini sangat aplikatif terletak pada bagian kedua dari dokumen. Bagian kedua dari *the Montreux Document* dilengkapi oleh pedoman/petunjuk mengenai bentuk tindakan yang dapat dilakukan Negara dalam keterkaitannya dengan PMSC. Bagian ini berisikan 73 *good practices* dari negara-negara yang memberlakukan regulasi pada PMSC.¹³ *Good practices* dapat dijadikan sebagai dasar percontohan untuk meregulasikan PMSC melalui kontrak, *codes of conduct*, peraturan nasional, instrumen regional, dan standar internasional. Selain itu, bagian kedua dari *the Montreux Document* juga mencakup bermacam-macam petunjuk terkait peraturan mengenai penggunaan kekerasan oleh personel PMSC, keterlibatan secara langsung dalam konflik, pengawasan dan pelatihan personel, akuntabilitas serta imunitas dari yurisdiksi negara lain. Beberapa poin penting yang terangkum dalam bagian kedua (*good practices*) diantaranya:¹⁴

A. *Good Practices for Contracting States*

¹³ *Ibid*

¹⁴ *Ibid*

- IV. *Terms of Contract with PMSCs*
 - 14. *To include contractual clauses and performance requirements that ensure respect for relevant international law, international humanitarian law, and human rights law by the contracted PMSC....*
- V. *Monitoring compliance and ensuring accountability*
 - 19. *To provide for criminal jurisdiction in their national legislation over crimes under international law and their national law committed by PMSCs and their personnel*
- B. *Good Practices for Territorial States*
 - IV. *Criteria for granting an authorization*
 - 35. *To take into account that the PMSC's personnel are sufficiently trained, both prior to any deployment and on an ongoing basis, to respect relevant national law, international humanitarian law and human rights law; and to establish goals to facilitate uniformity and standardization of training requirements.*
- C. *Good practices for Home States*
 - VI. *Monitoring compliance and ensuring accountability*
 - 68. *To monitor compliance with the terms of the authorization, in particular by establishing close links between its authorities granting authorizations and its representatives abroad and/or with the authorities of the Contracting or Territorial State.*

Melalui *good practices* tersebut, negara-negara dapat memastikan bahwa PMSC yang mereka sewa, atau PMSC yang memiliki markas besar di teritorial mereka, atau PMSC yang beroperasi di teritorial mereka, akan patuh pada hukum internasional serta hukum nasional yang berlaku. Selain itu, *good practices* menjadi hal yang sangat penting, karena bagian ini dapat dijadikan sebagai pedoman bagi negara untuk meregulasikan PMSC. Dengan demikian, PMSC tidak beroperasi dalam kevakuman hukum, dan setiap tindakan PMSC dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan hukum yang berlaku (akuntabel).

Dampak yang ditimbulkan PMSC dalam situasi konflik bersenjata sangatlah beragam dan cenderung negatif. Sebagai entitas bisnis, PMSC hanya berorientasi terhadap keuntungan tanpa mengikatkan diri pada ketentuan hukum. PMSC justru berusaha sekeras mungkin untuk menghindari aturan-aturan hukum. Ketiadaan akuntabilitas terhadap PMSC dan personelnnya telah menyebabkan banyak kasus pengabaian terhadap hukum. Contoh-contoh kasus pada uraian di bawah ini hanya menampilkan bagian “permukaan” dari pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan personel PMSC terhadap IHL. Terdapat banyak contoh kasus pelanggaran lain oleh PMSC, dimana banyak warga sipil yang seharusnya dilindungi berdasarkan IHL justru menjadi korban.

Simpulan

Berdasarkan penjelasan pada bab sebelumnya maka dapat disimpulkan bahwa Kehadiran aktor *Private Military and Security Companies* (PMSC) tidak terlepas dari dinamika hubungan internasional pasca Perang Dingin. Sejak tahun 1990, negara-negara semakin mengurangi jumlah militer mereka, hingga menyebabkan banyak tentara non-aktif yang beralih profesi menjadi personel PMSC. Di sisi lain, muncul permintaan terhadap penggunaan jasa PMSC, khususnya dalam kondisi konflik bersenjata. PMSC dapat melakukan fungsi-fungsi kombatan seperti penanganan pemberontakan dan pelatihan militer. Contoh ini dapat dilihat pada kasus penggunaan PMSC di Sierra Leone dan Angola sepanjang era 1990-an. PMSC juga dapat melakukan fungsi-fungsi non-kombatan seperti pengawalan, penyediaan logistik, intelijen, dan lain sebagainya. Perbedaan antara kedua fungsi ini terletak pada peran defensif ataupun ofensif dari PMSC. Namun, dalam zona konflik bersenjata, perbedaan tersebut dapat menjadi sangat kabur.

Alasan penggunaan PMSC lebih didasarkan pada efisiensi kerja dari personel PMSC serta efisiensi biaya yang dibutuhkan. Bagi negara, penggunaan jasa PMSC dapat menghemat hingga 25% dari anggaran yang harus dikeluarkan apabila negara menugaskan tentara nasional. Namun, penggunaan jasa PMSC cenderung memberikan dampak-dampak negatif. Sebagai entitas bisnis, PMSC tentu memiliki motif keuntungan pada setiap jasa yang mereka tawarkan. Dengan demikian, terdapat kemungkinan bahwa aktor PMSC akan selalu berupaya untuk “memelihara” konflik. Negara adalah satu-satunya aktor yang memiliki legitimasi untuk menggunakan kekerasan di area kedaulatannya. Hal ini bertentangan dengan fungsi PMSC, dimana terdapat kemungkinan penggunaan kekerasan oleh personel PMSC terhadap warga sipil.

Penggunaan jasa PMSC mulai mendapat perhatian masyarakat internasional ketika terdapat pemberitaan media mengenai kasus pelanggaran hukum yang melibatkan personel PMSC pada Perang Iraq. Dua kasus pembunuhan dan kekerasan pada 2004 menjadi titik pangkal perdebatan internasional mengenai regulasi serta keterlibatan PMSC dalam konflik bersenjata. Kasus pertama yaitu pembunuhan terhadap empat personel PMSC *Blackwater* di Fallujah, dan kasus kedua adalah serangkaian penyiksaan yang dilakukan personel PMSC terhadap tawanan di penjara Abu Ghraib. Keterlibatan personel PMSC dalam tindak pelanggaran hukum tidak menyebabkan personel tersebut mendapatkan sanksi, berbeda dengan kasus pelanggaran hukum yang dilakukan oleh tentara nasional reguler. Ketiadaan akuntabilitas terhadap PMSC memunculkan pendapat bahwa PMSC beroperasi pada kevakuman hukum, khususnya hukum yang berlaku pada konflik bersenjata, yaitu *International Humanitarian Law* (IHL).

Berdasarkan fakta-fakta tersebut, muncul kebutuhan terhadap regulasi mengenai PMSC di tingkat Internasional. Regulasi domestik dinilai kurang

memadai karena PMSC memiliki karakteristik yang fleksibel, serta jangkauan operasional yang bersifat global. PMSC dapat dengan mudah menghindari regulasi domestik dengan cara berpindah ke negara lain, melakukan penggabungan perusahaan, akuisisi, dan cara-cara lainnya. Hambatan bagi terbentuknya regulasi terkait PMSC di tingkat internasional adalah perbedaan kepentingan antara negara, organisasi internasional, perusahaan multinasional, organisasi kemanusiaan, serta pihak lainnya. Selain itu, terdapat pula negara-negara yang tidak menginginkan regulasi PMSC dibentuk pada level internasional. Hambatan-hambatan tersebut dapat dijumpai oleh Pemerintah Swiss. Sebagai negara netral yang juga memiliki mandat serta peran tradisional dalam bidang kemanusiaan, Swiss mampu mengimplementasikan inisiatif untuk membentuk regulasi PMSC pada level internasional yang tidak mampu dilakukan negara lain. Melalui fondasi tersebut, Pemerintah Swiss menugaskan Swiss FDFA untuk merumuskan sebuah dokumen internasional yang memuat regulasi mengenai PMSC. Dokumen ini berhasil dirampungkan pada 17 September 2008 dan dikenal dengan nama *the Montreux Document*.

Penjelasan mengenai faktor yang melatarbelakangi upaya Swiss FDFA dalam merumuskan *the Montreux Document* dapat dianalisa dengan menggunakan teori Donald E. Nuechterlein mengenai empat jenis kepentingan nasional. Kepentingan nasional pertama yaitu kepentingan keamanan. Swiss adalah negara yang membutuhkan jasa PMSC untuk keamanan internal (seperti pencegahan tindak kejahatan, pengamanan instalasi/bangunan) serta keamanan eksternal (keamanan perwakilan diplomatik Swiss). Sementara itu, Kepentingan kedua adalah kepentingan ekonomi. Kepentingan ini berkaitan dengan kebutuhan Swiss untuk menggunakan PMSC sebagai alternatif keamanan demi terciptanya stabilitas perekonomian serta pertumbuhan investasi Swiss. Kedua kepentingan tersebut, memiliki satu kesamaan, yaitu kepentingan Swiss untuk menggunakan jasa PMSC. Terbentuknya *the Montreux Document* semakin mempermudah pemerintah Swiss untuk menggunakan jasa PMSC di dalam teritorial Swiss, maupun di wilayah negara lain. Maka dari itu, kedua kepentingan Swiss dalam hal penggunaan jasa PMSC telah tercapai.

Kepentingan nasional Swiss ketiga dan keempat, yaitu kepentingan ideologi dan kepentingan *world order*, berhubungan dengan kebutuhan Swiss untuk meregulasikan PMSC di tingkat internasional. Terdapat dua signifikansi dari kepentingan ideologi Swiss. Pertama, yaitu kepentingan Swiss untuk mencegah pelanggaran prinsip netralitas akibat keikutsertaan PMSC Swiss dalam konflik bersenjata. Kedua, yaitu kepentingan Swiss FDFA untuk memastikan kepatuhan pihak lain terhadap IHL. Setelah *the Montreux Document* terbentuk, Dewan Federal mengeluarkan kebijakan pelarangan bagi PMSC asal Swiss untuk beroperasi di wilayah konflik bersenjata. Melalui kebijakan tersebut, ancaman pelanggaran

prinsip netralitas akibat keikutsertaan PMSC Swiss dalam konflik bersenjata dapat diatasi. *The Montreux Document* juga merupakan bentuk pelaksanaan komitmen serta kewajiban Swiss FDFA untuk memastikan kepatuhan terhadap IHL. Respon positif dari negara partisipan serta dukungan yang diberikan organisasi internasional merupakan bentuk keberhasilan Swiss FDFA dalam memenuhi komitmen serta kewajibannya terhadap IHL.

Kepentingan nasional keempat yang ingin dicapai oleh Swiss FDFA adalah kepentingan *world order*. Melalui *the Montreux Document*, Pemerintah Swiss mendapatkan kemudahan untuk melakukan “ekspor” jasa PMSC asal Swiss. Tidak hanya itu, jika melihat *track record* upaya-upaya yang dilakukan Swiss FDFA setelah dokumen ini selesai dirumuskan, maka dapat diambil kesimpulan bahwa Swiss memang memiliki kepentingan untuk menciptakan hukum internasional tersendiri yang meregulasikan entitas PMSC. *Track record* yang dimaksud adalah pembentukan regulasi-regulasi lain di tingkat internasional (*International Code of Conduct*) dan tingkat regional (regulasi PMSC Uni Eropa) dengan berlandaskan pada aturan-aturan yang terangkum dalam *the Montreux Document*.

Upaya Swiss FDFA dalam merumuskan *the Montreux Document* merupakan langkah nyata yang dilakukan oleh elit pembuat kebijakan Swiss. Langkah-langkah yang dilakukan oleh Swiss FDFA adalah “proses” dari politik luar negeri, dimana *the Montreux Document* merupakan *output* dari proses tersebut. Swiss FDFA menggunakan dua instrumen interaksi dalam proses perumusan *the Montreux Document*. Instrumen pertama adalah instrumen kerjasama yang diimplementasikan melalui kerjasama Swiss FDFA dengan ICRC. Kemitraan Swiss FDFA dengan ICRC dapat dikaitkan dengan teori neoliberal institusionalis yang menekankan mengenai pentingnya kerjasama dalam politik internasional. Kerjasama yang terjalin antara kedua pihak didasarkan pada persamaan prinsip yang dimiliki keduanya, yaitu prinsip netralitas dan kepatuhan terhadap IHL. Selain keterkaitan sejarah pembentukan ICRC dengan nilai-nilai humanitarianisme, ICRC juga mendapat mandat dari negara-negara peratifikasi IHL untuk menjadi “*guardian of International Humanitarian Law.*” Faktor-faktor tersebut menjadi landasan keterlibatan ICRC dalam upaya yang dilakukan Swiss FDFA.

Instrumen kedua adalah instrumen diplomasi multilateral yang diimplementasikan melalui empat seri *intergovernmental meeting* yang diawali dengan tahap persiapan pada tahun 2005 hingga finalisasi dokumen pada tahun 2008. Tahap pertama yang dilakukan Swiss FDFA dan ICRC adalah tahap persiapan sebelum *intergovernmental meeting*. Persiapan yang dilakukan diawali dengan pertemuan bersama sejumlah perwakilan negara serta para ahli dalam bidang yang berkaitan dengan PMSC. Pertemuan ini dilakukan selama Juni hingga Agustus 2005. Tahap kedua adalah seri pertemuan pertama dan kedua yang berlangsung pada Januari dan November 2006. Pada *intergovernmental meeting* seri pertama, seluruh negara

partisipan setuju terhadap kewajiban negara berdasarkan hukum internasional dan kebutuhan terhadap sebuah regulasi yang dapat mengatur penggunaan PMSC dalam lingkup global. Pada *intergovernmental meeting* kedua, partisipan mulai mengidentifikasi elemen-elemen regulasi yang dapat direkomendasikan kepada negara dan PMSC.

Tahap ketiga dari proses perumusan *the Montreux Document* adalah empat *consultation meeting* yang dilaksanakan pada 2007. Pertemuan ini merupakan prosedur konsultasi untuk mendapatkan saran atau pendapat dari para ahli di bidang hukum, pemerintahan, militer, industri, serta bidang lain yang bersangkutan. Konsultasi tersebut menghasilkan sejumlah rekomendasi untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas dari naskah yang tengah dirumuskan. Tahap terakhir adalah seri *intergovernmental meeting* ketiga dan keempat yang dilaksanakan pada April dan September 2008. Pada pertemuan ketiga, muncul perdebatan antar partisipan mengenai bagian pertama dari dokumen yang berkaitan dengan *legal obligations*. Naskah yang disusun Swiss FDFA dan ICRC mengalami tiga kali revisi. Revisi yang terjadi merupakan tanggapan terhadap kritik serta saran dari kalangan NGO seperti *Amnesty International* dan *International Commission of Jurists (ICJ)*. Pertemuan terakhir adalah proses penandatanganan dokumen yang dilakukan oleh 17 negara partisipan.

Sesuai dengan tempat (kota) persetujuan final dari naskah akhir, dokumen tersebut dinamai sebagai "*The Montreux Document*". Judul resmi dari dokumen tersebut adalah "*The Montreux Document on pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict.*" *The Montreux Document* merupakan penegasan bahwa negara berdaulat (dalam konteks ini terbagi menjadi: *home states, contracting states, territorial states*), personel PMSC, serta subjek hukum internasional lainnya, wajib mematuhi aturan-aturan IHL. Bagian pertama dari *the Montreux Document* memperjelas mengenai aturan IHL apa saja yang harus dipatuhi serta konsekuensi yang akan diterima ketika negara dan PMSC melanggar aturan tersebut. Spesifikasi *the Montreux Document* yang menjadikan dokumen ini sangat aplikatif terletak pada bagian kedua dari dokumen. Bagian kedua dari *the Montreux Document* dilengkapi oleh pedoman/petunjuk mengenai bentuk tindakan yang dapat dilakukan negara dalam keterkaitannya dengan PMSC. Bagian ini berisikan 73 *good practices*, yaitu praktek-praktek baik yang pernah dilakukan negara-negara dalam meregulasikan PMSC. Kedua bagian dari dokumen tersebut diharapkan dapat menjadi fondasi bagi pengaturan PMSC selanjutnya di tingkat domestik, regional, maupun internasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Hosli, K.J., dan Azhary, M.T. (1988). *Politik Internasional: Kerangka untuk Analisis*, Jakarta: Erlangga.
- John Vasquez, J. (2004). *The Power of Power Politics: From Classical Realism to Neotraditionalism*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sassoli, M., Bouvier, A., and Quintin, A. (2011). *How does Law Protect in War? Volume I: Outline of International Humanitarian Law (third edition)*, Geneva-Switzerland: International Committee of the Red Cross.
- Cockayne, J. (2008). Regulating private military and security companies: the content, negotiation, weaknesses and promise of the montreux document, *Journal of Conflict and Security Law*, 13 (3), 401-428.
- (2009c). *The 2009 Foreign Policy Report*. Bern-Switzerland: The Swiss Confederation.