



Bumerang Kebijakan: Peran Identitas Nasional dan Norma dalam Kebijakan Ekspor Senjata Jerman ke Arab Saudi dalam Kasus Perang Yaman 2015-2019

Albadii Fadhil Mila Ayu

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro

Jalan Prof. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269

Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

On March 2018, Germany halted arms export temporarily to Saudi Arabia concerning Saudi Arabia's involvement in Yemeni Civil War. Then on October to November 2018, as a response to the assassination of a journalist named Jamal Khashoggi, Germany stopped all arms export to Arab Saudi. Since Saudi Arabia is one of the biggest arms buyer in the world including for Germany, those actions subsequently caused a decrease in exports value in 2018 compared to 2017. Beside that, Germany also received lots of pressure from European Union countries including United Kingdom and France. However, Germany decided to stand with their stance, even extended the sanction on March 2019. In analyzing the case, constructivism theory, more specifically, the concept of identity and norms will be used. German identities as a democratic and pacifist country, also human rights as an international norms will be used in this research. This research is an explanative type research, also a qualitative research using congruence analysis method with literature research as data collecting method. The results of this study indicate that only Germany's identity as a pacifist country and human right norms are influential in the German policy making process.

Keywords: *Germany, Foreign Policy, Yemen Civil War, Saudi Arabia, Exports, Constructivism, Identity, Pacifism, Norms, Human Rights*

PENDAHULUAN

Pada Maret 2018, Jerman melakukan pemberhentian ekspor secara sementara dan sebagian ke Arab Saudi berkaitan dengan keterlibatan Arab Saudi dalam Perang Yaman. Konflik yang terjadi di Yaman adalah konflik yang pecah sejak tahun 2015 dimana salah satu pihak dalam perang tersebut yaitu pihak presiden Yaman, Presiden Hadi meminta bantuan dari Arab Saudi dan negara-negara Teluk untuk memulihkan kekuasaannya di Yaman, kemudian mulai tanggal 26 Maret 2015, Arab Saudi menyanggupi permintaan tersebut dan mulai melakukan serangan udara ke Yaman.

Kemudian beberapa bulan berikutnya yaitu pada 2 Oktober 2018, dunia dikejutkan dengan hilangnya seorang jurnalis The Washington Post sekaligus mantan *general manager* dan pimpinan redaksi Al-Arab News Channel, Jamal Khashoggi. Kejadian tersebut terjadi di konsulat Arab Saudi di Istanbul, Turki. Dalam menanggapi kasus tersebut, Arab Saudi memberikan pernyataan yang tidak konsisten sehingga memicu reaksi internasional.

Penyelidikan yang dilakukan menunjukkan adanya keterlibatan anggota kerajaan Arab Saudi, tetapi Arab Saudi menolak tuduhan tersebut (BBC, 2018). Sebagai respon atas kasus tersebut, Jerman memberhentikan penjualan senjata kepada Arab Saudi secara keseluruhan karena tidak dapat diterimanya penjelasan Arab Saudi terkait kasus Khashoggi yang terkesan ditutup-tutupi. Keputusan tersebut sekaligus memperbaharui kebijakan pemberhentian ekspor senjata secara sebagian yang dilakukan Jerman sebelumnya.

Jerman dan Arab Saudi memiliki hubungan perdagangan yang cukup baik, terutama dalam sektor peralatan militer. Arab Saudi merupakan negara keempat terbesar sebagai tujuan ekspor senjata Jerman. Namun, terdapat penurunan terhadap ekspor tahun 2018. Total ekspor senjata Jerman pada tahun 2018 adalah 4.62 miliar Euro, sedangkan pada 2017 adalah 6.24 miliar Euro (DPA International, 2018). Selain itu, tekanan terhadap Jerman juga dilayangkan oleh Inggris dan Perancis terkait pemberhentian ekspor tersebut. Inggris meminta Jerman untuk kembali melanjutkan kerjasama ekspor dengan Arab Saudi karena pemberhentian ekspor oleh Jerman tersebut memiliki "*knock-on effect*" terhadap proyek-proyek *European Defence* yang mengandung komponen-komponen dari Jerman. Jika pemberhentian ekspor tersebut diteruskan, Jerman dapat kehilangan kepercayaan sebagai rekan dagang negara-negara Eropa (The Guardian, 2019).

Namun demikian, Jerman tetap pada pendiriannya terkait pemberhentian ekspor kepada Arab Saudi. Terlebih lagi, pemberhentian ekspor yang seharusnya berakhir pada 9 Maret 2019 kemudian diperpanjang selama enam bulan. Penelitian ini berfokus pada sikap Jerman yang memperpanjang pemberhentian ekspor ke Arab Saudi ketika resiko ekonomi dan hubungan dengan negara-negara lainnya terancam. Penulis melihat bahwa belum ada penelitian yang membahas kasus ini karena kasus ini tergolong kasus baru.

Penelitian ini akan menggunakan teori konstruktivisme, secara khusus konsep identitas dan norma sebagai pisau analisis. Dicituskan oleh Nicholas Onuf, konstruktivisme meyakini bahwa realitas tercipta secara sosial atau *socially constructed*. Onuf menyatakan bahwa bukan struktur sosial yang menentukan perilaku aktor, bukan perilaku agen yang menciptakan struktur sosial, melainkan baik agen maupun struktur sama-sama saling menciptakan satu sama lain (Onuf, 1989, p. 1). Konstruktivisme meyakini bahwa elemen penting dari hubungan internasional adalah gagasan atau ide dan bukan unsur material. Secara lebih lanjut, alam tulisan tokoh lain yaitu Wendt dikatakan bahwa identitas suatu negara mempengaruhi kepentingan suatu negara dalam menentukan suatu tindakan. Identitas, dalam konstruktivisme diperlakukan sebagai variabel independen atau faktor yang menjelaskan (Wendt, 1992, p. 398). Selain itu, norma yang juga sebagai variabel independen dalam hubungan internasional didefinisikan sebagai 'harapan-harapan bersama yang dianut oleh sekumpulan aktor mengenai perilaku yang pantas' (Rosyidin, 2015, p. 71).

Hipotesis dari penelitian ini adalah bahwa kebijakan Jerman yang memperpanjang pemberhentian ekspor senjata ke Arab Saudi berkaitan dengan identitas nasional Jerman serta norma yang berkembang dalam tatanan masyarakat internasional. Identitas Jerman sebagai negara demokratis dan pasifis berperan dalam mempengaruhi kebijakan tersebut. Selain itu, norma hak asasi manusia yang telah lama mengakar dalam masyarakat internasional juga dirasa menjadi salah satu alasan Jerman.

PEMBAHASAN

Jerman dan Arab Saudi memiliki hubungan bilateral yang cukup baik dan bersahabat. Hubungan bilateral kedua negara tersebut sudah terbentuk sejak tahun 1929. Selain memiliki hubungan secara politik, Jerman dan Arab Saudi juga memiliki hubungan dalam sektor ekonomi. Dalam sektor ekonomi, Jerman dan Arab Saudi memiliki hubungan yang baik. Arab Saudi merupakan mitra dagang Arab paling penting nomor dua bagi Jerman setelah Uni Emirat Arab. Sejak tahun 2012 hingga tahun 2014, Arab Saudi menjadi importir senjata

terbesar di dunia dengan jumlah 12 persen dari impor keseluruhan. Persentase tersebut naik 192% dari jumlah impor senjata Arab Saudi pada tahun 2009 hingga tahun 2013 (SIPRI, 2018). Dengan demikian, Arab Saudi memiliki posisi penting dalam perdagangan senjata di dunia sebagai importir, termasuk bagi Jerman.

Dalam jangka waktu dua puluh tahun terakhir sejak 1999-2019, Arab Saudi hampir selalu berada dalam daftar importir senjata yang penting bagi Jerman. Hal tersebut tercantum dalam laporan tahunan terkait Ekspor Senjata Jerman yang dirilis oleh Kementerian Ekonomi dan Teknologi Jerman sejak tahun 1999. Tahun 2012 menjadi salah satu bukti pentingnya Arab Saudi bagi Jerman sebagai importir karena pada tahun 2012 Arab Saudi menjadi negara tujuan terpenting bagi Jerman dan berada di posisi pertama dengan nilai ekspor sebesar 1.237.288.814, meningkat hampir sepuluh kali lipat dibandingkan tahun sebelumnya. Dinamika tersebut menunjukkan pentingnya Arab Saudi sebagai rekan perdagangan bagi Jerman, termasuk dalam bidang pertahanan atau persenjataan. Keputusan Jerman untuk melakukan pemberhentian ekspor senjata ke Arab Saudi dapat menjadi bumerang bagi Jerman di kemudian hari.

Jerman mengalami penurunan dalam ekspor senjata sebesar kurang lebih 23% pada tahun 2018 dibandingkan dengan nilai ekspor senjatanya pada tahun 2017 dari 6,24 miliar Euro menjadi 4,62 miliar Euro (German Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, 2018). Pada tiga bulan pertama di tahun 2019, nilai ekspor senjata Jerman turun 7,4% dibandingkan titik yang sama pada tahun 2018. Juru bicara Kementerian Ekonomi Jerman menyebutkan bahwa keputusan Angela Merkel untuk memberhentikan penjualan senjata kepada Arab Saudi merupakan salah satu alasan utama yang menyebabkan penurunan tajam tersebut (CNN, 2019). Pada tahun 2017, Jerman menyetujui 129 lisensi ekspor senjata pada tahun tersebut. Pada tahun 2018, Jerman hanya mengabulkan 14 lisensi.

Keputusan tersebut juga berakibat pada perusahaan dan masyarakat Jerman. Salah satu kontrak ekspor Jerman dan Arab Saudi adalah kapal patroli yang merupakan produksi dari *Peene Shipyard* yang berada di Wolgast. Galangan kapal tersebut merupakan salah satu penyerap tenaga kerja terbesar di Wolgast. Dari 34 kapal yang terdapat dalam kontrak dengan Arab Saudi, hanya 15 kapal yang sempat terkirim (DW A, 2018). Rheinmetall yang merupakan kontraktor pertahanan Jerman juga menyebutkan bahwa pihaknya masih menunggu untuk mengirimkan 90 truk militer senilai 120 juta Euro ke Arab Saudi. Airbus harus mengambil provisi sebesar 297 juta Euro pada tiga bulan pertama tahun 2019 karena tidak dapat memenuhi kontraknya dengan Arab Saudi (Financial Times, 2019). Inggris memiliki kontrak bernilai 13 milyar Dollar untuk mengirimkan 48 *Eurofighters* kepada Arab Saudi. Tetapi terhalang karena satu per tiga komponen pesawat tersebut berasal dari Jerman, (Handelsblatt, 2019).

Selain itu, komponen Jerman juga menghalangi pengiriman misil oleh *Matra BAE Dynamics Alenia* (MBDA) dan BAE Systems. Arab Saudi merupakan salah satu konsumen terbesar BAE Systems yang nilai penjualannya dapat mencapai 20% dari total keuntungan BAE Systems itu sendiri (The Economist, 2017). Saham BAE Systems menurun tajam hampir mencapai 8% pada 465p, segera setelah Jerman memperpanjang pemberhentian ekspor senjata ke Arab Saudi (The Guardian B, 2019).

Berbagai dampak lain seperti tekanan dari negara lain juga dirasakan atau diterima oleh Jerman. Emmanuel Macron, Presiden Perancis mengkritik pendirian Merkel terkait kasus ini sebagai “*pure demagoguery*”. Macron menyampaikan bahwa “*The sale of weapon has nothing to do with Mr. Khashoggi. One shouldn’t mix everything up. What’s the link between arms sales and Mr. Khashoggi murder? I understand the connection with what’s happening in Yemen, but there is no link with Mr. Khashoggi*”. Perancis juga mengancam akan membatalkan proyek pesawat tempur Franco-Jerman kecuali jika Perancis diizinkan untuk secara tidak terbatas melakukan ekspor pesawat tempur, bahkan ke negara-negara yang

terlibat dalam konflik (DW E, 2018). Jeremy Hunt, sekretaris urusan Luar Negeri Inggris bahkan mengirimkan surat kepada Menteri Luar Negeri Jerman. Surat tersebut bertujuan untuk melobi Jerman agar tidak melanjutkan pemberhentian ekspor senjata ke Arab Saudi. Tetapi, Jerman menolak permohonan yang diajukan oleh Inggris tersebut (The Guardian A, 2019). Akibatnya, reputasi Jerman sebagai rekan dagang sangat terancam.

Seringkali dikenal sebagai negara pasifisme pasca perang dingin, Jerman ternyata menyimpan sejarah yang cukup panjang terkait pasifisme sejak sebelum perang dingin dimulai. Bibit-bibit pasifisme dalam berbagai bentuk sudah mulai tumbuh sejak zaman imperial Jerman. Terkait spektrum pasifisme, terdapat beberapa tipe atau macam dari pasifisme, yaitu Pasifisme Absolut, Pasifisme Pragmatis, Pasifisme Kepercayaan, dan Pasifisme terhadap Teknologi Nuklir. Pasifisme yang melekat pada Jerman merupakan Pasifisme Pragmatis atau *Pragmatic Pacifism*. Pasifisme pragmatis tersebut pada prinsipnya menentang peperangan, tetapi tidak menutu adanya kemungkinan penggunaan *force* sebagai bentuk pertahanan diri atau perlindungan terhadap pihak yang rentan. Dengan demikian, pasifisme pragmatis mengamini bahwa perang dapat dijustifikasi dalam kasus-kasus tertentu, tetapi, karena berbagai hal praktis lainnya, menghindari peperangan akan lebih efektif dalam mencapai tujuan tersebut. Pengeluaran Jerman terkait militer pun dipotong hingga setengahnya setelah Perang Dingin. Walaupun Jerman merupakan negara terbesar kedua dalam keanggotaannya di NATO, Jerman hanya menghabiskan 1,2% dari *Gross Domestic Product* (GDP) nya pada sektor militer/pertahanan. Angka tersebut jauh dari target 2% bagi masing-masing negara anggota.

Jerman beberapa kali juga memperlihatkan sentimen Pasifisme tersebut. Kanselir Jerman pada tahun 2002 yaitu Gerhard Schroeder memberikan pernyataan yang tegas terhadap perang, terutama saat perang Irak (Rathbun, 2006). Setelahnya, segala hal yang terasosiasi dengan perang dan militer semakin menghilang. Jerman melihat dirinya sebagai negara damai atau *nation of peace*, yang hanya tertarik pada perdagangan komersial (Kirschbaum, 2018). Sedangkan dimulainya demokrasi modern di Jerman ditandai dengan adanya Parleme Jerman yang disebut dengan *Bundestag*.

Jerman dikenal sebagai rekan dagang Arab Saudi dalam bidang pertahanan atau persenjataan. Tetapi Jerman menolak segala tuduhan terkait adanya penggunaan senjata dari Jerman dalam Perang Yaman tersebut. Menteri Ekonomi Jerman, Peter Altmaier tegas menyampaikan bahwa dirinya tidak mengetahui hal tersebut. Namun demikian, studi yang dilakukan oleh DW dan kelompok studi *#GermanArms* menunjukkan adanya penggunaan senjata Jerman di Perang Yaman. Proyek penelitian tersebut berasal dari agensi penelitian *Lighthouse Reports*, dan menggunakan sumber-sumber terbuka yang dapat dicari di mesin pencarian maupun sosial media (German Arms, 2018).

Pada pertengahan Maret 2018, Jerman akhirnya melakukan pemberhentian ekspor senjata secara sementara ke negara-negara yang terlibat dalam perang Yaman, termasuk Arab Saudi. Dinyatakan bahwa “*the federal government, with immediate effect, will no longer export arms to countries as long as they are involved in the Yemeni war.*” Dengan demikian, Jerman akan segera melakukan pemberhentian ekspor senjata kepada negara-negara yang terlibat di Perang Yaman dengan menyadari kerugian yang diterimanya. Melihat hubungan perdagangan dalam bidang pertahanan antara Jerman dan Arab Saudi, Jerman berada dalam pihak yang dirugikan atas pemberhentian ekspor tersebut.

Melalui kacamata konstruktivis, konstruktivis berpendapat bahwa dimensi gagasan lebih penting dibandingkan dengan dimensi material. Gagasan tersebut dapat berupa berbagai hal dan konsep, salah satunya identitas. Identitas dimaknai sebagai “atribut yang melekat pada diri aktor yang mendorong tindakan” (Wendt A. E., 1999, hal. 224). Dalam melihat pengambilan kebijakan Jerman untuk melakukan pemberhentian ekspor senjata terhadap Arab Saudi, identitas Jerman sebagai negara pasifis merupakan sebab yang mendorong

Jerman untuk melakukan kebijakan tersebut. Tipologi identitas dalam konstruktivisme dibagi menjadi empat yaitu identitas personal, tipe, peran, dan kolektif (Wendt A. E., 1999, hal. 224-230). Identitas Jerman sebagai negara pasifis maupun demokratis termasuk dalam identitas tipe. Identitas tipe menggolongkan negara ke dalam kategori-kategori tertentu dilihat dari ciri-ciri seperti apa yang melekat pada negara tersebut. Negara akan memahami siapa dirinya terlepas dari pengakuan negara lain. Menurut Wendt, interaksi internasional seringkali dipengaruhi oleh atribut intrinsik yang dimiliki suatu negara. Identitas tersebut kemudian akan mempengaruhi negara dalam mengambil suatu kebijakan.

Jerman memiliki sejarah yang panjang terkait pasifisme. Jerman pasca Perang Dunia berkomitmen menjadi negara pasifis yang kemudian diwujudkan dengan pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Dasar Jerman. Dalam konstitusi tersebut pada pasal 87, dijelaskan bahwa peran dari militer Jerman atau *Bundeswehr*, adalah hanya untuk defensif atau pertahanan negara, tidak hanya perlindungan di perbatasan-perbatasan geografis Jerman, tetapi juga terkait pertahanan dalam konflik, sebagai penjaga keamanan Jerman secara defensif. Identitas Jerman sebagai ‘negara pasifis’ tersebut bukan tercipta dari hasil interaksi dengan pihak lain, melainkan dari pengalaman sejarah yang melahirkan keyakinan dan nilai bahwa penggunaan kekuatan militer adalah tidak sah (Berger, dalam Rosyidin, 2015, p. 52). Trauma masa lalu kemudian juga ikut membentuk atau mengembangkan pasifisme yang melekat pada pemerintah Jerman hingga masyarakatnya hingga tercipta slogan “*never again*” bagi Jerman. Dengan demikian, agen masyarakat dan struktur identitas tersebut masing-masing saling menciptakan satu sama lain.

Konstruktivisme meyakini bahwa identitas nasional mempengaruhi kebijakan melalui penentuan kepentingan nasional, namun hal tersebut dapat juga membentuk kebijakan secara langsung sebagai hasil dari identitas negara tersebut (Katzenstein, dalam Siddi, 2017, p. 19). Identitas Jerman sebagai negara pasifis membentuk kepentingan nasional yang diwujudkan dalam kebijakan-kebijakan luar negerinya. Terkait kebijakan luar negeri, Jerman memiliki komitmen menjaga perdamaian dan keamanan dunia, salah satunya adalah *championing disarmament and arms controls*, atau memperjuangkan perlucutan senjata/pembatasan angkatan bersenjata dan kontrol senjata (German Federal Foreign Office A, 2018).

Kebijakan-kebijakan luar negeri tersebut kemudian membentuk tindakan Jerman dalam melakukan penundaan ekspor senjata ke Arab Saudi setelah terbukti adanya penggunaan senjata buatan Jerman dalam Perang Yaman. Kedudukan Jerman yang menolak perang Yaman tersebut juga ditunjukkan oleh Menteri Luar Negeri Jerman, Heiko Maas. Maas menyampaikan dan mengakui bahwa apa yang terjadi di perang Yaman adalah sebuah tragedi dan bahwa setiap adanya serangan militer semakin menenggelamkan Yaman lebih dalam. Oleh karenanya, Jerman memutuskan untuk mengambil sikap yang jelas terkait Perang Yaman (German Federal Foreign Office B, 2018). Disampaikan pula bahwa serangan militer harus segera dihentikan dan penyelesaian secara politik, dalam hal ini diplomasi, harus segera dilakukan. Pernyataan tersebut sesuai parameter Pasifisme Pragmatis yang menghindari peperangan untuk mewujudkan tujuan tertentu, dalam hal ini perdamaian di Perang Yaman.

Setelah keputusan Jerman untuk memperpanjang pemberhentian ekspor pada Maret 2019 diumumkan, Heiko Maas juga mengatakan, “*We decided this [extension] with a view to developments in Yemen. We believe that the Yemen war must end as soon as possible*”. Disampaikan pula bahwa, “*Not only will there not be any permits issued until the end of this month, but products with permits already granted will also not be delivered*” (DW F, 2019).

Dalam pernyataan tersebut, terlihat bahwa perihal ekonomi bukan lagi menjadi fokus utama Jerman dalam menghadapi isu ini dengan menegaskan bahwa produk-produk yang lisensinya telah dikabulkan tidak akan dikirim. Rupanya keputusan pemerintah Jerman didukung oleh mayoritas masyarakat Jerman. Dalam sebuah survei yang diselenggarakan oleh koran *Die Welt*, 65% masyarakat Jerman percaya bahwa perusahaan-perusahaan

Jerman tidak seharusnya melakukan transaksi bisnis dengan Arab Saudi dan 81% masyarakat Jerman menentang perdagangan senjata ke negara-negara yang terlibat Perang Yaman (A News, 2019). Sebagai perwujudan atas sikap tersebut, Jerman bersedia melakukan berbagai hal konkrit, salah satunya adalah pemberhentian ekspor senjata ke Arab Saudi sebagai pihak yang terlibat langsung dalam Perang Yaman. Dalam proses interaksi, konstruktivisme memandang bahwa logika hubungan dapat digambarkan seperti siklus. Pemahaman diri aktor berimplikasi pada bagaimana ia akan bertindak. Sementara tindakan tersebut sendiri didasari pada kepentingan/tujuan yang hendak dicapai. Dengan demikian, identitas membentuk kepentingan, sedangkan kepentingan membentuk tindakan. Tindakan aktor tersebut kemudian mempertahankan, memodifikasi, atau mengubah identitas tersebut (Rosyidin, 2015, hal. 48). Setelah jelas mengetahui adanya keterlibatan senjata Jerman dalam Perang Yaman, Jerman segera melakukan penundaan ekspor senjata ke Arab Saudi. Kebijakan tersebut juga dapat dilihat sebagai upaya Jerman mempertahankan identitasnya sebagai negara pasifis.

Terkait identitas demokrasi, Kanselir Angela Merkel menyampaikan bahwa Jerman mengutuk pembunuhan Khashoggi sekeras-kerasnya dan dengan berbagai cara, salah satunya melakukan pemberhentian ekspor senjata secara keseluruhan kepada Arab Saudi. Heiko Maas menyampaikan bahwa tidak ada hal yang mendasari Jerman untuk kembali melakukan ekspor senjata kepada Arab Saudi apabila tidak ada kejelasan terkait kasus Khashoggi. Fakta bahwa Khashoggi merupakan seorang jurnalis yang secara terbuka mengkritik kebijakan Mohamad bin Salman dan terbatasnya kebebasan berpendapat di Arab Saudi semakin mendukung argumen bahwa identitas Jerman sebagai negara demokrasi merupakan faktor yang mendasari pengambilan kebijakan tersebut meskipun hal tersebut dapat merugikan Jerman. Kebijakan tersebut memberikan kontribusi pada Jerman untuk mempertahankan identitasnya sebagai negara demokratis yang membela hak kebebasan berpendapat. Tetapi, apabila ditilik dan dikaitkan kembali dengan alasan awal yang mendasari Jerman memberlakukan kebijakan tersebut untuk pertama kalinya, yaitu karena keterlibatan Arab Saudi dan senjata Jerman dalam Perang Yaman, maka hipotesis penulis yang mengatakan bahwa identitas Jerman sebagai negara demokratis mendorong pengambilan kebijakan pemberhentian ekspor senjata adalah lemah. Selain itu, kurang kuatnya keterkaitan antara ekspor senjata dan pembunuhan Khashoggi juga tidak menguatkan hipotesis kedua tersebut.

Kebijakan pemberhentian ekspor senjata Jerman terhadap Arab Saudi tersebut, selain dapat dianalisa melalui konsep identitas, juga dapat dianalisa melalui konsep norma. Konsep norma dalam hubungan internasional merupakan harapan-harapan bersama yang dianut oleh sekumpulan aktor mengenai perilaku yang pantas (Finnemore, 1996, hal. 22). Konstruktivis percaya bahwa norma dan gagasan yang terlembaga bersifat rasional karena keduanya mengandung kekuatan moral dalam konteks sosial (Reus-Smit, 2002). Dengan demikian, institusi merupakan *significant other* yang keberadaannya sengaja diciptakan oleh aktor untuk menuntun tindakan aktor tersebut (Rosyidin, 2015, hal. 72).

Dalam isu ini, terdapat manifestasi norma dalam tingkat internasional, domestik, dan regional Eropa di bawah Uni Eropa. Di tingkat internasional, ATT atau *the Arms Trade Treaty* merupakan perjanjian multilateral yang mengatur tentang perdagangan internasional terkait senjata konvensional. Di bawah regional Uni Eropa, terdapat pula manifestasi norma yang dianut oleh Jerman yaitu *Council Common Position 2008/944/CFSP* pada 8 Desember 2008 terkait aturan bersama ekspor teknologi dan peralatan militer. Dalam *Common Position* tersebut, negara anggota dituntut untuk mencegah ekspor teknologi dan peralatan militer yang mungkin digunakan untuk represi internal maupun agresi internasional atau segala hal yang berkontribusi pada ketidakstabilan regional (Uni Eropa, 2008). Set aturan tersebut berisi 16 pasal. Pasal 2 dalam *Common Position* tersebut berisi kriteria-kriteria yang harus dipatuhi saat melakukan ekspor teknologi dan peralatan militer.

Manifestasi norma tersebut kemudian mendefinisikan perihal apa saja yang boleh dan tidak boleh, serta baik dan tidak baik untuk dilakukan dalam ekspor teknologi dan peralatan militer dalam tingkat Uni Eropa. Norma-norma internasional tersebut juga berupa norma struktural yaitu norma hak asasi manusia. Tindakan Jerman, dalam konsep norma alam konstruktivis dapat disebut dengan logika kepantasan atau *logic of appropriateness* (Rosyidin, 2015, hal. 74). Logika kepantasan berasumsi bahwa negara tidak melihat apakah norma itu melayani kepentingannya atau tidak, akan tetapi karena norma tersebut memberi makna tentang tindakan yang baik atau pantas.

Jerman juga memiliki norma domestik terkait hal yang sama. Norma domestik tersebut berupa *War Weapons Control Act* yang terakhir diamandemen pada tahun 2002. Pada bagian 6, 8, dan 12, tidak berbeda dengan *Common Position* Uni Eropa, berisi tentang aturan bahwa lisensi ekspor harus ditolak/dibatalkan apabila peralatan atau teknologi militer tersebut digunakan untuk represi internal maupun agresi militer yang melanggar hak asasi manusia (German Federal Court, 2002). Selain itu, norma tertulis lainnya adalah *Foreign Trade and Payment Act* 2013 yang pada bagian 4 dan 5 menyampaikan bahwa larangan/restriksi perdagangan dapat dilakukan dengan tujuan untuk mencegah adanya gangguan terhadap perdamaian negara bangsa.

Keputusan Jerman terkait ekspor senjata tersebut tentu tidak terlepas dari pertimbangan panjang oleh Merkel dan parlemen Jerman. Juru bicara Pemerintah Jerman pun menyampaikan bahwa keputusan tersebut merupakan salah satu cara untuk mematuhi norma/aturan yang terdapat dalam tatanan internasional, regional maupun domestik. Koalisi dalam *Bundestag* yang seringkali bertentangan, dalam isu ini berhasil memiliki pandangan yang sama. Wakil Kepala *Social Democratic Union* (SPD) di *Bundestag*, Rolf Mützenich mengatakan “*Our principles are the consequence of German history and our convictions that support a pro-peace policy*” (Spiegel, 2019). Wakil Kepala Parlemen Sevim Dagdelen menyampaikan bahwa persetujuan terhadap ekspor senjata merupakan hal kriminal dan pelanggaran. Dagdelen mendeskripsikan adanya persetujuan lisensi atau ekspor sebagai “*violation of current European Law.*” ‘*European Law*’ yang dimaksud yaitu *European Common Position* (DW B, 2019).

Pada suatu kesempatan lainnya, Angela Merkel berkata:

“*We have because of our history very good reasons to have very strict arms export guidelines, but we have just as good reasons in our defense community to stand together in a joint defense policy,*” “*And if we want ... to develop joint fighter planes, joint tanks, then there's no other way but to move step-by-step towards common export controls guidelines.*” (DW C, 2019).

Pada pernyataan tersebut jelas bahwa Merkel menunjukkan langkahnya menuju *EU Common Position 2008*, dan apabila Perancis ingin menjalin kerjasama pembuatan pesawat dengan Jerman, maka mematuhi norma tersebut merupakan satu-satunya jalan. Hal tersebut juga menunjukkan bahwa keputusan pemberhentian ekspor senjata Jerman ke Arab mengacu pada norma bersama tersebut yaitu *EU Common Position 2008*. Ulrike Demmer, juru bicara Angela Merkel pada kesempatan lainnya juga menyampaikan bahwa Pemerintah Jerman menganggap secara serius segala bukti-bukti yang menunjukkan penyalahgunaan lisensi atau sertifikat pembelian senjata dan akan mengejar pelaku penyalahgunaan tersebut (DW D, 2019). Dengan demikian, Pemerintah Jerman mengambil keputusan mengacu pada pelanggaran yang dilakukan oleh Arab Saudi terkait norma-norma yang tercantum pada *War Weapons Control Act* tersebut.

Dalam mengambil kebijakan tersebut, walaupun mendapat kerugian, Jerman tentu mempertimbangkan banyak hal di dalamnya. Setiap negara memiliki reputasi atau harga diri

yang melekat dalam tatanan internasional. Dengan mematuhi norma-norma yang mengakar dalam tatanan masyarakat internasional tersebut, Jerman tentu akan mendapatkan reputasi dan harga diri yang baik pula. Dalam penelitian ini, Jerman kehilangan atau merugi terkait perihal ekonomi, tetapi Jerman memutuskan untuk tidak menyalahi norma agar reputasinya tetap baik, baik di mata masyarakatnya maupun masyarakat internasional.

Selain itu, Jerman akan kehilangan reputasi sebagai negara yang menghargai norma Hak Asasi Manusia apabila terus mementingkan perekonomiannya dalam sektor penjualan senjata dengan Arab Saudi. Perang Yaman merupakan perang sipil yang dinobatkan PBB sebagai krisis kemanusiaan terburuk dan telah menelan ribuan korban jiwa yang tidak bersalah. Sedangkan tragedi yang menimpa Khashoggi merupakan akibat dari ketidakhadanya kebebasan pers dan kebebasan berpendapat. Norma tidak tertulis ini kemudian menjadi faktor pendorong Jerman dalam memberlakukan pemberhentian ekspor senjata kepada Arab Saudi.

KESIMPULAN

Penelitian ini membuktikan bahwa identitas Jerman sebagai negara pasifis serta norma hak asasi manusia dan norma tertulis yang berlaku di tatanan internasional menjadi alasan yang mendasari Jerman melakukan pemberhentian ekspor senjata ke Arab Saudi. Identitas Jerman sebagai negara Pasifis yang berarti melawan perang diwujudkan dalam Undang-Undang Dasar Jerman dan kebijakan-kebijakan luar negerinya yang kemudian membentuk tindakan Jerman dalam melakukan penundaan ekspor senjata ke Arab Saudi setelah terbukti adanya penggunaan senjata buatan Jerman dalam Perang Yaman. Keputusan tersebut juga merupakan cara Jerman untuk mempertahankan identitasnya. Sedangkan berdasarkan kesesuaian latar belakang penelitian yang berfokus pada keterlibatan senjata Jerman di Yaman, hipotesis yang kedua yaitu identitas Jerman sebagai negara demokratis sebagai faktor pendorong pengambilan kebijakan Jerman tersebut adalah lemah.

Selain itu, Jerman merupakan negara yang memiliki norma cukup tegas terkait ekspor peralatan militer yang tercantum dalam War Weapons Control Act dan *EU Common Position 2008* di bawah Uni Eropa. Kedua norma tersebut secara garis besar mengharuskan Jerman dan negara anggota untuk tidak melakukan ekspor senjata apabila senjata tersebut berpotensi digunakan dalam konflik bersenjata. Keputusan embargo tersebut disampaikan oleh Angela Merkel sebagai salah satu perwujudan sikap Jerman untuk mengacu dan menuruti kedua norma tersebut yang juga berdasar pada norma Hak Asasi Manusia secara keseluruhan.

Dengan demikian, secara keseluruhan, teori Konstruktivis khususnya konsep identitas yang disampaikan oleh Wendt dan norma merupakan teori yang aplikatif dalam menjelaskan kebijakan Jerman tersebut. Dengan kata lain, implikasi dari hasil penelitian ini bagi ilmu Hubungan Internasional memperkuat asumsi dasar teori konstruktivis yaitu bahwa elemen penting dari hubungan internasional adalah gagasan atau ide dan bukan unsur material.

REFERENSI

- A News. (2019). Most Germans oppose doing business with Saudi Arabia, poll shows., [online] dalam: www.aneews.com.tr/world/2018/10/24/most-germans-oppose-doing-business-with-saudi-arabia-poll-shows/amp (Diakses 19 Desember 2019)
- BBC. (2018). Jamal Khashoggi: All you need to know about Saudi journalist's death. [online] dalam: <https://www.bbc.com/news/world-europe-45812399> (Diakses 15 April 2019)
- CNN. (2019). Germany cuts Saudi arms exports by quarter in wake of Khashoggi scandal. [online] dalam: <https://edition.cnn.com/2019/01/17/europe/germany-arms-sales-saudi-arabia-scli-ger-intl/index.html> (Diakses 28 November 2019)

- DW A. (2018). Saudi Arabia acquires new meaning for German Town. [online] dalam: <https://www.dw.com/en/saudi-arabia-acquires-new-meaning-for-german-town/a-46447424> (Diakses 27 November 2019)
- DW B. (2019). Germany exporting weapons to Saudi Arabia and UAE - reports. [online] dalam: <https://www.dw.com/en/germany-exporting-weapons-to-saudi-arabia-and-uae-reports/a-48296155> (Diakses 28 Desember 2019)
- DW C. (2019). Germany's Angela Merkel makes arms export pact with France. Diambil kembali dari <https://www.dw.com/en/germanys-angela-merkel-makes-arms-export-pact-with-france/a-47568557> (Diakses 29 Desember 2019)
- DW D. (2019). Outrage at violation of German arms export rules in Yemen war. [online] dalam: <https://www.dw.com/en/outrage-at-violation-of-german-arms-export-rules-in-yemen-war/a-47715413> (Diakses 16 Januari 2020)
- DW E. (2018). Support grows for EU-wide arms embargo on Saudi Arabia. [online] dalam: <https://www.dw.com/en/support-grows-for-eu-wide-arms-embargo-on-saudi-arabia/a-46052973> (Diakses 16 Desember 2019)
- DW F. (2019). German extends ban on arms exports to Saudi Arabia. [online] dalam: [amp.dw.com/en/germany-extends-ban-on-arms-exports-to-saudi-arabia/a-47795840](https://www.amp.dw.com/en/germany-extends-ban-on-arms-exports-to-saudi-arabia/a-47795840) (Diakses 19 Desember 2019)
- Financial Times. (2019). European Defence Industry Wrongfooted by Saudi Weapons Ban. [online] dalam: <https://www.ft.com/content/5ba35bd2-7e23-11e9-81d2-f785092ab560> (Diakses 27 November 2019)
- Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Study*. London: Cornell University Press.
- German Arms. (2018). About #GermanArms. Diambil kembali dari <https://germanarms.interactive.br24.de/about>
- German Federal Court. (2002). *War Weapons Control Act*.
- German Federal Ministry for Economic Affairs and Energy. (2013). *2012 Military Equipment Export Report*. Berlin: German Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMWi) Public Relation.
- German Federal Ministry for Economic Affairs and Energy. (2018). *2017 Military Equipment Export Report*. Berlin: German Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMWi) Public Relation.
- Handelsblatt. (2019). German ban Hobbles Joint Military Exports to Saudi Arabia, Vexing Allies. [online] dalam: <https://www.handelsblatt.com/today/politics/up-in-arms-german-ban-hobbles-joint-military-exports-to-saudi-arabia-vexing-allies/24021910.html?ticket=ST-35861258-qnxWjSeqUKzdvd0U1TNq-ap3> (Diakses 27 November 2019)
- Kirschbaum, E. (2018). Broken fighter jets, grounded helicopters and idled tanks: Germany's military is ailing. [online] dalam: <https://www.latimes.com/world/europe/la-fg-germany-ailing-military-20180516-story.html> (Diakses 23 Desember 2019)
- Onuf, N. G. (1989). *World of Our Making: Rule and Rules in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Rathbun, B. C. (2006). The Myth of German Pacifism. *German Politics and Security*, 24(2), 68-81.

- Reus-Smit, C. (2002). *Imagining Society: Constructivism and the English School*. *British Journal of Politics and International Relations*, 4(3), 487-509.
- Rosyidin, M. (2015). *The Power of Ideas: Konstruktivisme dalam Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- SIPRI. (2018). *Trends in International Arms Transfers 2018*. Stockholm: SIPRI.
- Spiegel. (2019). *German Ban on Arms Exports to Saudis Spurs Pushback*. [online] dalam: <https://www.spiegel.de/international/germany/germany-s-ban-on-arms-exports-to-saudi-arabia-spurs-pushback-a-1255764.html> (Diakses 27 November 2019)
- The Economist. (2017). *BAE Systems sheds 2,000 jobs in Britain*. [online] dalam: <https://www.economist.com/britain/2017/10/12/bae-systems-sheds-2000-jobs-in-britain> (Diakses 27 November 2019)
- The Guardian A. (2019). *Germany resists UK plea to resume arms sales to Saudi Arabia*. [online] dalam: <https://www.theguardian.com/world/2019/feb/20/germany-resists-uk-plea-to-resume-arms-sales-to-saudi-arabia> (Diakses 16 April 2019)
- The Guardian B. (2019). *BAE Systems shares fall over Germany's ban on arms export to Saudis*. [online] dalam: <https://www.theguardian.com/business/2019/feb/21/bae-systems-shares-fall-over-germanys-ban-on-arms-exports-to-saudis> (Diakses 27 November 2019)
- Uni Eropa. (2008). *Council Common Position 2008/944/CFSP*. Uni Eropa.
- Wendt, A. (1992). *Anarchy is what States Make of It: The Social Construction of Power Politics*. *International Organization*, 46(2), 391-425.
- Wendt, A. E. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.