

HUKUM INTERNASIONAL SEBAGAI INSTRUMEN POLITIK: BEBERAPA PENGALAMAN INDONESIA SEBAGAI STUDI KASUS

Hikmahanto Juwana

Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Kampus UI Depok 16424

Email: hikmahanto.juwana@yahoo.co.id

Abstract

International law in its basic concept is intended to serve as legal framework for society of States. International law prescribes what is right and what is wrong; it also prescribes how State behaves toward one another; and it provides sanctions. However, the above description is international law as understood in class room. In reality, international law is frequently used as a political instrument by States. It can be an instrument to exert pressure, instrument for intervening on other States domestic affairs without considered as violation and it can also be used to justify States' actions. The present article will describe how States have used international law on Indonesia as political instrument and how Indonesia have used international law to further its national policy.

Key words : *international law, national policy, state*

Abstrak

Hukum internasional dalam konsep dasarnya dimaksudkan sebagai kerangka hukum yang melayani masyarakat dalam suatu negara. Hukum internasional menentukan apa yang benar dan apa yang salah, juga mengatur bagaimana negara-negara berperilaku terhadap satu sama lain, dan memberikan sanksi. Tentu uraian tentang hukum internasional tersebut sebagaimana dipahami dalam ruang kelas. Pada kenyataannya, hukum internasional sering digunakan sebagai instrumen politik oleh negara. Hukum ini dapat menjadi alat untuk menekan, instrumen untuk melakukan intervensi di negara lain dalam hal urusan domestik tanpa dianggap sebagai pelanggaran dan juga dapat digunakan untuk membenarkan tindakan negara. Artikel ini akan menjelaskan bagaimana Negara-negara telah menggunakan hukum internasional di Indonesia sebagai instrumen politik dan bagaimana Indonesia telah menggunakan hukum internasional untuk melanjutkan kebijakan nasionalnya.

Kata Kunci : *hukum internasional, kebijakan nasional, negara*

Latar Belakang

Fungsi hukum internasional dalam konteks ilmu hukum, sebagaimana diuraikan dalam berbagai buku teks, dipahami sebagai suatu aturan atau kaedah yang berlaku bagi subyeknya.¹ Fungsi

tersebut sebenarnya merupakan salah satu dari berbagai fungsi hukum internasional.

Fungsi lain dari hukum internasional adalah sebagai instrumen yang digunakan oleh pemerintahan suatu negara untuk mencapai tujuan nasion-

1. Starke mengatakan bahwa, "International law may be defined as that body of law which is composed or its greater part of the principles and rules of conduct which states feel themselves bound to observe, and therefore commonly observe in their relations with each other, and which includes also: (a) the rules of law relating to the functioning of international institutions or organisations, their relations with each other, and their relations with states and individuals; and (b) certain rules of law relating to individuals and non-state entities so far as the rights or duties of such individuals and non-state entities are the concern of the international community." Lihat IA Shearer, *Starke's Introduction to International Law 11th ed.*, Butterworths, London, 1994, hlm. 3; Wallace mengatakan, "Today, international law refers to those rules and norms which regulate the conduct of states and other entities which at any time are recognised as being endowed with international personality, for example international organisations and individual, in their relations with each other." Lihat Rebecca MM Wallace, *International Law 2nd ed.*, Sweet & Maxwell, London, 1992, hlm. 1; Akehurst mengatakan, "International Law (otherwise known as public international law or the law of nation) is the system of law which governs relations between states." Lihat Michael Akehurst, *a Modern Introduction to International Law 3rd ed.*, Minerva Series, London, 1977, hlm. 9.

alnya (*international law as instrument of national policy*). Dalam tulisan ini fungsi demikian dari hukum internasional akan disebut sebagai hukum internasional sebagai instrumen politik. Disini hukum internasional berfungsi sebagai alat atau instrumen yang harus dibedakan dengan hukum internasional sebagai suatu kaedah.

Eksistensi hukum internasional yang berfungsi sebagai instrumen politik didasarkan pada realitas hubungan antar negara. Hubungan antar negara tidak lepas dari kepentingan yang saling bersinggungan. Terlebih lagi di era global dimana batas fisik seolah tidak ada (*borderless*). Permasalahan yang dihadapi oleh satu negara akan bersinggungan dengan kedaulatan negara lain, seperti masalah perdagangan internasional, perang melawan terorisme, masalah lingkungan hidup dan masalah hak asasi manusia (HAM).

Suatu negara akan menggunakan berbagai instrumen politik, seperti ketergantungan ekonomi,² ketergantungan dalam masalah pertahanan, dan hukum internasional untuk mengenyampingkan halangan kedaulatan negara lain dalam mencapai kepentingan nasionalnya.

Tulisan ini hendak menggambarkan bagaimana hukum internasional dimanfaatkan sebagai instrumen politik oleh negara. Untuk mengkongkritkan permasalahan maka pengalaman Indonesia akan dijadikan sebagai studi kasus. Disini akan diperlihatkan bagaimana negara asing atau organisasi internasional menggunakan hukum internasional terhadap Indonesia agar menuruti kehendaknya. Selanjutnya, juga akan diperlihatkan bagaimana Indonesia telah memanfaatkan hukum internasional untuk mencapai kepentingan nasionalnya.

Dalam tulisan ini diargumentasikan bahwa Indonesia masih belum optimal dalam memanfaatkan hukum internasional sebagai instrumen politik dalam mencapai kepentingan nasionalnya. Oleh karenanya penulis berpendapat bahwa hukum internasional perlu diketahui dan dimanfaatkan oleh para diplomat dalam menjalankan tugasnya.

Pembahasan

a. Pemanfaatan Hukum internasional

a.1. Tiga Bentuk Pemanfaatan

Dalam konteks masyarakat internasional, hukum internasional kerap dimanfaatkan oleh negara sebagai instrumen untuk mencapai suatu kepentingan, apakah secara langsung maupun tidak langsung melalui organisasi internasional.³ Pemanfaatan hukum internasional sebagai instrumen politik paling tidak ada tiga yang beranjak pada tiga keadaan. Berikut akan dibahas satu persatu ketiga pemanfaatan hukum internasional sebagai instrumen politik.

a.1.1. Sebagai Pengubah Konsep

Hukum internasional sebagai instrumen politik memiliki manfaat untuk mengubah atau memperkenalkan suatu ketentuan, asas, kaedah ataupun konsep (selanjutnya disebut "konsep"). Manfaat ini berangkat dari kenyataan bahwa hukum internasional dibentuk oleh negara. Oleh karenanya negara dapat memanfaatkan hukum internasional untuk mengubah atau memperkenalkan suatu konsep. Konsep ini bila diterima oleh mayoritas masyarakat internasional akan memiliki daya ikat.

Salah satu cara yang paling efektif adalah dengan meng-akomodasi suatu konsep baru ke dalam perjanjian internasional. Tentu ini tidak berarti bahwa satu negara dalam waktu singkat dapat melakukannya. Pembentukan atau mengamandemen perjanjian internasional memerlukan proses dan waktu. Sebagai contoh, Australia, Jepang, Jerman dan beberapa negara lain menghendaki adanya perubahan pada keanggotaan Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK-PBB). Kehendak ini merupakan konsep baru dari konsep yang selama ini dianut. Untuk mewujudkan kehendak ini maka Piagam PBB harus diamandemen. Bahkan Jepang dan Jerman sangat berkepentingan untuk mengamandemen dua pasal Piagam PBB yang masih menyebut "*enemy state*" mengingat Piagam PBB dibuat pada saat dunia

2. Ketergantungan ekonomi dijadikan alat karena semakin tergantung sebuah negara kepada negara lain maka semakin rentan negara tersebut untuk diintervensi. Bahkan negara yang memiliki kekuatan ekonomi bisa melakukan pemaksaan melalui lembaga keuangan internasional yang mereka kontrol. Disini tidak akan dibahas secara khusus bagaimana ketergantungan ekonomi dijadikan instrumen politik.

3. Kepentingan organisasi internasional umumnya adalah kepentingan nasional dari negara-negara yang mengendalikannya. Pengendalian dilakukan mengingat negara-negara tersebut memiliki keistimewaan, seperti hak veto, ataupun merupakan penyumbang anggaran terbesar dan lain sebagainya.

baru mengakhiri perang dengan sejumlah negara, termasuk Jepang dan Jerman.⁴

Contoh lain adalah kepentingan nasional AS yang menghendaki agar AS mempunyai legitimasi untuk menggunakan kekerasan (*use of force*) sebagai antisipasi atas ancaman yang dihadapi (*anticipatory attack*). Upaya ini dilakukan oleh AS dengan memulai perdebatan perlunya mengamandemen pasal 51 Piagam PBB.⁵

Negara berkembang tidak jarang menggunakan perjanjian internasional untuk mengubah wajah hukum internasional yang *euro-centris*. Pemanfaatan hukum internasional dalam konteks demikian disinyalir oleh Cassese dalam bukunya yang berjudul *International Law in a Divided World*. Dia mengatakan bahwa hukum internasional bagi negara berkembang “... is instrumental in bringing about social change, ...”⁶

a.1.2. Sebagai Sarana Intervensi Urusan Domestik

Kedua, hukum internasional menjadi instrumen politik bertolak pada keinginan negara demi kepentingan nasionalnya untuk turut campur dalam urusan domestik negara lain tanpa dianggap sebagai pelanggaran.⁷ Untuk keperluan ini sudah tidak dapat lagi ditempuh cara-cara berupa ancaman atau penggunaan kekerasan,⁸ ataupun dilakukan atas dasar hubungan antara penjajah dengan pihak yang dijajah.

Cara yang paling efektif untuk melakukan intervensi adalah dengan memanfaatkan perjanjian

internasional sebagai salah satu produk hukum internasional. Perjanjian internasional dibuat sedemikian rupa sehingga berimplikasi pada kewajiban bagi negara peserta untuk mentransformasikan ketentuan yang ada dalam perjanjian internasional ke dalam hukum nasionalnya. Dengan demikian hukum nasional suatu negara harus mencerminkan, bahkan tidak boleh bertentangan dengan, perjanjian internasional yang telah diikuti.

Sebagai contoh, setelah berakhirnya Perang Dunia II Kekuatan Sekutu (*Allied Forces*) membuat perjanjian perdamaian dengan negara-negara kalah perang yang berimplikasi pada tidak dibolehkannya negara tersebut memiliki kemampuan perang. Dalam perjanjian perdamaian antara Kekuatan Sekutu dengan Jepang yang ditandatangani di San Francisco pada tahun 1951 dalam beberapa pasalnya disebutkan bahwa Jepang tidak akan menggunakan kekerasan dalam penyelesaian sengketa dan mempercayakan masalah keamanan pada mekanisme PBB.⁹ Ketentuan ini untuk mencegah Jepang menjadi sumber petaka lagi bagi dunia. Ketentuan dalam perjanjian perdamaian ini berimplikasi pada kebijakan dalam negeri Jepang untuk tidak memiliki kemampuan perang dan menggantungkan masalah pertahanannya pada negara lain.¹⁰ Demikian pula Kekuatan Sekutu membatasi kemampuan perang Itali dengan mengaturnya dalam perjanjian perdamaian yang mereka tanda tangani.¹¹

4. Jepang dan Jerman bahkan berjuang agar Pasal 53 dan 107 Piagam PBB dihapuskan.

5. Pasal 51 berbunyi sebagai berikut, “*Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defense if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defense shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.*”

6. Antonio Cassese, *International Law in a Divided World*, Oxford University Press, Oxford, 1986, hlm. 119.

7. Intervensi urusan domestik suatu negara oleh negara lain dianggap sebagai pelanggaran Hukum internasional. Dalam Piagam PBB, PBB sekalipun, tidak diperkenankan untuk melakukan intervensi dalam masalah domestik negara anggotanya sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 (7) Piagam PBB. Pasal tersebut berbunyi, “*Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.*”

8. Dalam Pasal 2 (4) Piagam PBB disebutkan bahwa, “*All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.*”

9. Hal ini termaktub dalam Perjanjian Perdamaian antara Allied Powers dan Jepang. Lihat *Treaty of Peace with Japan (online)*, <http://www.taiwandocuments.org/sanfrancisco01.htm> diakses 5 Oktober 2003.

10. Dalam Pasal 9 Konstitusi Jepang 1947 disebutkan bahwa Jepang tidak akan memiliki kemampuan perang dan karenanya tidak akan memiliki Angkatan Darat, Angkatan Laut maupun Angkatan Udara. Namun demikian interpretasi ini dari waktu ke waktu berubah dan menuju pada interpretasi yang membolehkan Jepang memiliki ketiga angkatan perang tersebut sepanjang bertujuan untuk pertahanan (*defensive purposes*). Jepang hingga saat ini sangat menggantungkan masalah pertahanannya pada AS berdasarkan perjanjian keamanan (*Treaty of Mutual Cooperation and Security between Japan and the United States*).

11. Dalam Pasal 51 Perjanjian Perdamaian antara *Allied and Associated Powers* dengan Italia, sebagai contoh, disebutkan bahwa, “*Italy shall not possess, construct, or experiment with (i) any atomic weapon, (ii) any self propelled or guided missiles or apparatus connected with their discharge (other than torpedo and torpedo-launching gear comprising the normal armament of naval vessels permitted by the present Treaty), (iii) any guns with a range of over 30 kilometers, (iv) sea mines or torpedo of non-contact types actuated by influence mechanisms, (v) any torpedo capable of being manned.*”

a.1.3. Sebagai Alat Penekan

Terakhir, hukum internasional berfungsi sebagai instrumen politik berangkat dari fakta bahwa dalam interaksi internasional negara saling pengaruh mempengaruhi. Negara menggunakan hukum internasional untuk menekan negara lain agar mengikuti kebijakannya. Sementara hukum internasional juga dimanfaatkan oleh negara yang mendapat tekanan untuk menolak tekanan tersebut. Negara berkembang, sebagaimana diargumentasikan oleh Cassese, sering menggunakan hukum internasional dalam rangka, "... protects them from undue interference by powerful States..."¹²

Tindakan AS dan Inggris terhadap Irak sebelum Irak diserang merupakan contoh hukum internasional sebagai alat penekan. AS dan Inggris memanfaatkan hukum internasional untuk menekan Irak memberi akses kepada para pemeriksa (*inspectors*) internasional atas dugaan kepemilikan senjata pemusnah massal (*weapons of mass destruction*) yang dimilikinya. Adapun hukum internasional yang dijadikan dasar adalah keanggotaan Irak dalam *Non Proliferation Treaty* (NPT)¹³ dan sejumlah resolusi DK-PBB.¹⁴ Pada titik tertentu AS dan Inggris merasa bahwa tekanan yang dilakukan tidak membuahkan hasil dan akhirnya melakukan penyerangan terhadap Irak.¹⁵ Untuk melegitimasi penyerangan ini, AS dan Inggris menggunakan hukum internasional meskipun sangat lemah.¹⁶

Contoh yang menunjukkan negara menggunakan hukum internasional untuk menolak tekanan dari negara lain adalah sewaktu Rusia dan Prancis didesak oleh AS untuk menyetujui resolusi DK yang memberi legitimasi bagi peny-

erangan atas Irak.¹⁷ Bahkan Rusia, Prancis dan Jerman menganggap penyerangan atas Irak sebagai bertentangan dengan hukum internasional.¹⁸ Dari gambaran diatas, bentuk ketiga dari pemanfaatan hukum internasional adalah sebagai instrumen untuk menekan, atau menolak tekanan, dari negara lain.

b. Pemanfaatan Hukum internasional oleh Negara Maju terhadap Negara Berkembang

Hukum internasional dimanfaatkan oleh negara maju terhadap negara berkembang untuk dua hal. Pertama adalah untuk turut terlibat dalam kebijakan dalam negeri negara berkembang. Kedua dalam rangka menekan negara berkembang untuk melakukan tindakan yang sesuai dengan kebijakan dari negara maju.

Perjanjian internasional kerap digunakan oleh negara maju untuk melakukan intervensi terhadap masalah domestik negara berkembang. Intervensi yang dilakukan tidak terlepas dari kepentingan nasionalnya. Kebanyakan negara maju yang merupakan negara barat membungkus kepentingannya dengan hukum internasional. Sebagaimana dikatakan oleh Cassese,

"... law was moulded by Western countries in such a way as to suit their interests; it was therefore only natural for them to preach lawabidance and to attempt to live up to legal imperatives which had been forged precisely to reflect and protect their interests."¹⁹

Dalam masalah HAM, keterlibatan negara maju dalam urusan domestik negara berkembang disebabkan oleh tidak diperhatikannya masalah HAM oleh elit politik negara berkembang dalam menjalankan roda pemerintahan, bahkan cend-

12. Antonio Cassese, *International Law in a Divided World*, Oxford University Press, Oxford, 1986, hlm. 119.

13. *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (1968)* (online), <http://www.iaea.or.at/worldatom/Documents/Legal/npttext.shtml>, diakses 5 Oktober 2003.

14. Resolusi DK-PBB Nomor 661 (1990) tertanggal 6 Agustus 1990, 678 (1990) tertanggal 29 Nopember 1990, 686 (1991) tertanggal 2 Maret 1991, 687 (1991) tertanggal 3 April 1991, 688 (1991) tertanggal 5 April 1991, 707 (1991) tertanggal 15 Agustus 1991, 715 (1991) tertanggal 11 Oktober 1991, 986 (1995) tertanggal 14 April 1995, 1284 (1999) tertanggal 17 Desember 1999, dan 1382 (2001) tertanggal 29 Nopember 2001.

15. Serangan dilakukan pada tanggal 20 Maret 2003.

16. AS dan Inggris mendasarkan pada dua hal. Pertama adalah berdasarkan Resolusi DK-PBB Nomor 1441 yang menurut kedua negara tersebut memberi otoritas untuk menggunakan kekerasan bila Irak tidak juga kooperatif. Kedua adalah penggunaan Pasal 51 Piagam PBB.

17. "British FM Tables Iraq Draft Resolution" *NewsMax Wires* (online), <http://www.newsmax.com/archives/articles/2003/3/7/205053.shtml>, diakses 8 Oktober 2003.

18. "France, Germany and Russia Condemn War Threat" *Guardian Unlimited* (online), <http://www.guardian.co.uk/france/story/0,11882,917636,00.html>, diakses 8 Oktober 2003.

19. Antonio Cassese, *Op. Cit.*, hlm. 108.

erung kejam.²⁰ Padahal pasca Perang Dunia (PD) II masalah kemanusiaan sudah menjadi perhatian internasional. Pelanggaran HAM di satu negara akan menjadi perhatian bagi negara lain, bahkan dewasa ini dikenal kejahatan internasional yang dianggap sebagai pelanggaran luar biasa terhadap kemanusiaan.²¹ Untuk mencegah berulangnya dan meluasnya pelanggaran HAM oleh pemerintahan negara berkembang, negara maju merasa perlu untuk turut memberi pengaruh.

Dalam masalah lingkungan hidup, negara maju-pun turut campur dalam urusan domestik negara berkembang. Ini dilakukan mengingat negara maju menganggap negara berkembang dalam melakukan pembangunan ekonominya kurang memperhatikan masalah lingkungan hidup, bahkan cenderung menimbulkan eksekusi yang menjurus pada kerusakan. Padahal kerusakan lingkungan di satu tempat akan berakibat pada dunia secara keseluruhan. Oleh karenanya salah satu upaya mencegah perusakan ini adalah mempengaruhi negara berkembang dalam mengambil kebijakan yang berimplikasi pada lingkungan hidup.

Salah satu upaya negara maju untuk turut campur dalam tiga isu diatas adalah dengan memanfaatkan perjanjian internasional. Perjanjian internasional akan dirancang oleh negara maju yang esensinya akan berpengaruh pada kebijakan dan hukum nasional dari negara berkembang.²² Untuk mencegah kebijakan menutup pasar oleh negara berkembang maka dibuat perjanjian internasional yang berimplikasi pada liberalisasi perdagangan internasional. Untuk mencegah tindakan yang melanggar HAM oleh pemerintahan negara berkembang maka dibuat perjanjian internasional yang melarang tindakan-tindakan tertentu. Demikian pula untuk mencegah kebijakan yang

merusak lingkungan hidup akan dirancang suatu perjanjian internasional yang memperhatikan masalah lingkungan hidup.

Selanjutnya negara berkembang akan didorong oleh negara maju untuk mengikuti berbagai perjanjian internasional yang dirancang olehnya.²³ Bila akhirnya negara berkembang menjadi peserta, ini membawa konsekuensi bagi negara berkembang untuk mentransformasikan ketentuan dalam perjanjian internasional ke dalam hukum nasionalnya. Dengan demikian hukum nasional negara berkembang akan mencerminkan nilai-nilai yang dipercaya oleh negara maju.

Bila perjanjian internasional telah diikuti oleh negara berkembang, namun kebijakan yang diambil bertentangan dengan perjanjian yang telah diikuti maka negara maju tidak segan-segan akan menggunakan perjanjian internasional tersebut sebagai alat penekan. Bahkan bila perlu menggunakan ketentuan yang ada dalam perjanjian internasional untuk ‘menghukum’ negara berkembang.²⁴

Dengan demikian perjanjian internasional yang diikuti oleh negara berkembang akan digunakan sebagai medium intervensi urusan domestik sekaligus alat penekan oleh negara maju.

Pengalaman Indonesia

Indonesia memiliki berbagai pengalaman yang terkait dengan pemanfaatan hukum internasional sebagai instrumen politik. Pengalaman ini dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu pengalaman dimana Indonesia harus mengikuti keinginan masyarakat internasional karena masyarakat internasional memanfaatkan hukum internasional (selanjutnya disebut “Pemanfaatan Hukum Internasional Terhadap Indonesia”) dan pengalaman

20. Pelanggaran HAM oleh kebanyakan pemerintahan negara berkembang memang kerap terjadi dan tidak dapat disangkal. Hanya saja yang sering menjadi keberatan dari negara berkembang adalah arogansi negara maju sebagai penjungjung nilai kemanusiaan seolah melupakan sejarah masa lampauya. Terlebih lagi intervensi yang dilakukan oleh negara maju dianggap bermotifkan kepentingan ekonomi.

21. Dalam pasal 5 (1) *Rome Statute of the International Criminal Court* yang termasuk dalam kejahatan internasional adalah kejahatan *genocide (crime of genocide)*, kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*), kejahatan perang (*war crimes*) dan kejahatan agresi (*the crime of aggression*). Pelaku kejahatan internasional dapat diadili oleh siapa saja dan kapan saja berdasarkan yurisdiksi universal.

22. Hanya saja yang kerap menjadi permasalahan dan penolakan bagi negara berkembang terhadap apa yang dilakukan oleh negara maju adalah adanya motif ekonomi ataupun kepentingan-kepentingan tertentu. Liberalisasi perdagangan internasional, masalah HAM dan lingkungan hidup memiliki motif ekonomi bagi negara maju. Bahkan berbagai isu ini sering digunakan oleh para politisi negara maju untuk mendapatkan dukungan dari rakyatnya bila masa pemilihan umum tiba. Ini untuk menunjukkan adanya konsistensi politisi tersebut dalam memperjuangkan hal-hal yang dipercayai oleh masyarakatnya terhadap negara berkembang.

23. Dorongan yang dilakukan bisa bersifat persuasif hingga bersifat paksaan dengan memanfaatkan ketergantungan negara berkembang terhadap negara maju.

24. Dalam proyek mobil nasional (mobnas), Indonesia mengalami situasi dimana kebijakan dalam negeri yang diambil dianggap bertentangan dengan keikutsertaan Indonesia dalam perjanjian WTO dan GATT.

Indonesia dalam memanfaatkan Hukum internasional (selanjutnya disebut “Pemanfaatan Hukum Internasional Oleh Indonesia”).

c.1 Pemanfaatan Hukum internasional Terhadap Indonesia

Banyak kasus yang menunjukkan dimana negara lain atau organisasi internasional menggunakan hukum internasional terhadap Indonesia. hukum internasional, utamanya perjanjian internasional, digunakan oleh negara maju untuk ‘mengekan’ kebebasan dan kedaulatan Indonesia. Berbagai perjanjian internasional yang diikuti oleh Indonesia berdampak pada terbatasnya ruang gerak pemerintah dalam mengambil kebijakan. Bahkan kebijakan yang diambil dengan diikutinya perjanjian internasional yang ditandatangani diharapkan selaras dengan standar internasional.²⁵

Tidak semua perjanjian internasional diikuti oleh Indonesia semata-mata karena kesadaran yang tinggi dari Indonesia atas masalah atau isu tertentu. Tidak sedikit perjanjian internasional yang diikuti oleh Indonesia sebagai akibat dari desakan atau tekanan negara maju dan organisasi internasional.²⁶ Ketergantungan ekonomi Indonesia terhadap negara maju dan lembaga keuangan internasional yang menyebabkan kerentanan Indonesia untuk memenuhi berbagai desakan dan tekanan.

Hukum internasional pernah digunakan oleh PBB untuk menekan Indonesia agar bersedia membentuk pengadilan bagi pelaku kejahatan internasional di Timor Timur. Bila tidak maka PBB akan mendirikan peradilan internasional yang disebut *International Criminal Tribunal for East Timor* (ICTET) yang mirip dengan *International Criminal Tribunal for former Yugoslavia* (ICTY) dan Rwanda (ICTR). Ancaman pembentukan ICTET berhasil memaksa pemerintah Indonesia untuk mendirikan Pengadilan HAM.²⁷

Selanjutnya, keberhasilan membuat Indonesia untuk menandatangani berbagai perjanjian internasional di bidang perdagangan internasional, HAM dan lingkungan hidup sangat *superficial*. Dikatakan demikian karena belum tentu perjan-

jian internasional akan tercermin dalam realitas.

Ada dua kendala utama. Pertama, beberapa perjanjian internasional yang telah diikuti oleh Indonesia gagal ditransformasikan ke dalam hukum nasional. Konvensi tentang Penghapusan Diskriminasi Rasial, misalnya, tidak berakibat pada diamandemennya peraturan perundang-undangan yang berkonotasi diskriminasi rasial, seperti keharusan memiliki Surat Keterangan Berkewarganegaraan Republik Indonesia (SKBRI).

Kedua, walaupun ada perjanjian internasional yang ditransformasikan ke dalam produk hukum nasional, transformasi tersebut hanya sampai pada tingkat perubahan terhadap peraturan perundang-undangan. Padahal perubahan peraturan perundang-undangan di kebanyakan negara berkembang, seperti Indonesia, kadang tidak tercermin dalam kehidupan sehari-hari. Lemahnya penegakan hukum merupakan salah satu dari sejumlah penyebab.

c.2. Pemanfaatan Hukum internasional oleh Indonesia

Indonesia dalam banyak kesempatan telah menggunakan Hukum internasional sebagai instrumen politik. Ada yang berhasil tetapi lebih banyak yang tidak berhasil. Pertama, Indonesia telah memanfaatkan hukum internasional untuk memperkenalkan konsep baru demi kepentingan nasionalnya. Dalam konteks ini, Indonesia berhasil memperkenalkan konsep negara kepulauan (*archipelagic state*). Perjuangan Indonesia dimulai sejak dikeluarkannya Deklarasi Djoeanda pada tanggal 13 Desember 1957. Konsep negara kepulauan berikut berbagai konsekuensinya telah diakomodasi dalam Konvensi Hukum Laut 1982.²⁸ Keberhasilan memanfaatkan hukum internasional ini ditunjang oleh pemikiran yang logis, konsistensi perjuangan di forum internasional dan diplomasi yang gigih.

Namun perjuangan Indonesia untuk mengubah konsep yang selama ini dianut oleh masyarakat internasional dibidang hukum angkasa berakhir dalam suatu kegagalan. Sejak lama Indo-

25. Standar internasional merupakan efumisme dari standar dari negara-negara barat atau maju.

26. Disamping desakan dan tekanan dari negara maju dan organisasi internasional, keikutsertaan Indonesia dalam suatu perjanjian internasional juga ditentukan oleh desakan yang berasal dari dalam negeri, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat, *interest group*, bahkan demonstrasi-demonstrasi yang dilakukan oleh berbagai komponen masyarakat.

27. Pembentukan Pengadilan HAM didasarkan pada UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

28. *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), Part IV, article 46-54.*

nesia menghendaki agar *Geo-Stationery Orbit* (GSO) diakui sebagai bagian dari Indonesia.²⁹ Perjuangan ini dikatakan gagal karena pada tahun 2002 Indonesia akhirnya meratifikasi *Space Treaty* 1967 yang tidak mengakui adanya klaim apapun oleh negara terhadap ruang angkasa.³⁰ Dalam retrospeksi kegagalan Indonesia bersumber pada kurang logisnya konsep yang diperjuangkan dan mendapat tentangan dari mayoritas negara.³¹

Pada tahun 1997 Indonesia memanfaatkan hukum internasional untuk menyelesaikan sengketa wilayah dengan Malaysia atas pulau Sipadan dan Ligitan. Penyelesaian sengketa wilayah bila tidak terselesaikan biasanya berujung pada penggunaan kekerasan. Dengan membawa sengketa ini dalam koridor hukum internasional, yaitu ke Mahkamah Internasional (MI), Indonesia telah berhasil menghindari terjadinya peperangan. Peperangan bukanlah opsi terbaik mengingat Indonesia dan Malaysia adalah anggota ASEAN. Terlebih lagi Indonesia pernah terlibat dalam suatu konfrontasi dengan Malaysia di masa lampau. Meskipun berhasil menghindari terjadinya peperangan, namun Indonesia gagal dalam meyakinkan para hakim MI agar kedua pulau yang disengketakan masuk dalam kedaulatan Indonesia.

Disamping pemanfaatan hukum internasional seperti telah diuraikan, Indonesia telah memanfaatkan hukum internasional sebagai alat penekan terhadap pemerintahan negara lain.

Ini terjadi sewaktu pemerintah Indonesia menekan pemerintah Swedia untuk melakukan tindakan terhadap pentolan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) setelah diketahui bahwa mereka berkewarga-negaraan Swedia. Meskipun pemanfaatan hukum internasional hanya sebatas wacana dan dilakukan di Indonesia, namun dapat menekan pemerintah Swedia.³² Adapun wacana terfokus pada tiga hal. Pertama, wacana tentang kewajiban Swedia secara hukum internasional untuk

tidak membiarkan wilayahnya digunakan oleh warga negaranya untuk melakukan tindakan yang dapat mengganggu kedaulatan Indonesia. Kedua diwacanakannya opsi untuk membekukan bahkan memutus hubungan diplomatik dengan Swedia. Ketiga diwacanakannya perbedaan pandangan antara Indonesia dan Swedia di MI.

Kegagalan Indonesia dalam memanfaatkan hukum internasional sebagai sarana penekan terjadi pada saat Indonesia menghendaki pemeriksaan atas Hambali. Hambali diduga sebagai otak terjadinya sejumlah tindakan teror di Indonesia. Hambali berhasil ditangkap oleh aparat Thailand yang bekerjasama dengan aparat AS. Segera setelah ditangkap, Hambali dibawa ke AS.

Keinginan Indonesia untuk memeriksa Hambali didasarkan pada kebutuhan untuk mengungkap para pelaku dan kemungkinan tindakan teror di masa yang akan datang. Bahkan di Indonesia telah berkembang wacana untuk meminta AS mengekstradisi Hambali dan mengadili Hambali di Indonesia. Keinginan untuk mendapatkan akses atas Hambali sebenarnya merupakan opsi pragmatis yang dimiliki oleh pemerintah Indonesia daripada ekstradisi. Ekstradisi walaupun memungkinkan secara hukum internasional namun secara politis akan sulit mengingat yang dihadapi oleh Indonesia adalah AS. Belum lagi pada saat ini AS sedang melakukan proses hukum terhadap Hambali.

Kegagalan Indonesia untuk menekan AS karena semata-mata mengandalkan kewajiban AS untuk memberi akses. Indonesia seharusnya menggunakan argumentasi hukum internasional lainnya sebagai *bargaining chips*. Beberapa diantaranya adalah keharusan negara untuk bekerjasama dengan negara lain dalam perang melawan teror berdasarkan resolusi DK-PBB dan kewajiban Indonesia untuk mendampingi Hambali sepanjang Hambali masih dianggap warga negara Indonesia menurut hukum Indonesia.³³ Hal ini hampir sama

29. GSO pada awalnya diklaim sebagai bagian dari kedaulatan Indonesia namun berubah menjadi hak eksklusif dan terakhir diklaim sebagai hak istimewa (*preferential right*) yang dimiliki oleh Indonesia.

30. UU Nomor 16 Tahun 2002 tentang Pengesahan *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies* (1967).

31. Negara yang mengklaim GSO sebagai bagian dari wilayahnya hanya beberapa, yaitu negara-negara yang dilewati oleh garis Khatulistiwa. Negara-negara ini membuat deklarasi yang dikenal dengan Deklarasi Bogota.

32. Keberhasilan untuk menekan pemerintah Swedia hingga tulisan ini dibuat masih pada tahap penelitian awal oleh Jaksa di Stockholm apakah cukup bukti untuk membawa para tersangka ke pengadilan.

33. Masalah ini oleh Menteri Luar Negeri dikatakan bahwa karena tindakan yang dilakukan oleh Hambali dikategorikan sebagai kejahatan non-tradisional maka sulit bagi pemerintah Indonesia untuk melaksanakan kewajibannya mendampingi warga negara yang memiliki masalah hukum di luar negeri. Lihat *The Jakarta Post* 27 Agustus 2003, *Hassan seeks U.S. permission to question Hambali (online)*, <http://www.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20030827.B02>, diakses 8 Oktober 2003; Padahal kewajiban seperti ini tidak digantungkan pada tradisioal tidaknya suatu kejahatan melainkan suatu kewajiban negara terhadap warga negaranya.

dengan peristiwa penangkapan dan diadilinya William Nessen dimana Indonesia memberi akses kepada perwakilan AS untuk menemuinya. Namun demikian harus diakui dalam menekan Swedia dan AS, kegagalan Indonesia pada tingkat tertentu disebabkan oleh karena Indonesia tidak memiliki instrumen lain, selain hukum internasional, dalam melakukan tekanan. Instrumen lain yang bisa digunakan adalah ketergantungan ekonomi, menjadikan suatu masalah menjadi masalah bersama antar negara, kekuatan militer dan lain sebagainya.

d. Diplomasi dengan Memanfaatkan Hukum Internasional

Hukum internasional sebagai instrumen politik sangat penting dalam rangka menjalankan diplomasi. Para diplomat adalah mereka yang melakukan transaksi internasional pada tahap yang paling konkrit dan awal. Oleh karenanya para diplomat tidak bisa sekedar berdebat kusir dalam menyampaikan argumentasinya. Hukum internasional sedapat mungkin digunakan sebagai basis dalam menyampaikan argumentasi. Argumentasi yang berbasis hukum, utamanya hukum internasional, yang membuat lawan debat memperhatikan dan memaksa mereka untuk bersikap hati-hati. Ini terutama bila berhadapan dengan para diplomat atau wakil pemerintah dari negara barat, seperti Eropa, AS dan Australia yang memiliki tradisi yang kuat terhadap hukum. Oleh karenanya berdebat dan berargumentasi dengan mereka tidak bisa lain selain menggunakan cara mereka.

Disini penting bagi para diplomat Indonesia untuk dibekali dengan pengetahuan hukum internasional sehingga dalam berargumentasi, menyampaikan pendapat bahkan meyakinkan diplomat atau pemerintah negara lain. Dalam

pekerjaan sebagai diplomat, tidak jarang mereka bersentuhan dengan masalah perancangan, apakah perjanjian internasional, resolusi yang dikeluarkan oleh organisasi internasional, *memorandum of understanding* atau instrumen hukum lainnya.

Para diplomat negara barat biasanya memiliki kemampuan merancang sehingga produk hukum harus dibaca secara hati-hati. Adigium yang mengatakan bahwa “*you have to read between the lines*” dalam membaca suatu perjanjian menunjukkan betapa pentingnya kemampuan membaca dokumen hukum bagi para diplomat. Ini tidak berarti memasalahkan teks secara berlebihan, tetapi para diplomat harus pandai membaca apa yang dikandung dalam teks hukum dan melihat jebakan-jebakan yang mungkin ada. Jangan sampai di kemudian hari bila perjanjian internasional digunakan sebagai argumentasi oleh lawan untuk memojokkan posisi Indonesia, akan dipersalahkan mereka yang terlibat dalam perundingan. Tanpa diplomat yang memiliki kemampuan ini sulit mengharapkan peran diplomasi yang optimal.

Kesimpulan

Sadar ataupun tidak, hukum internasional telah lama dimanfaatkan sebagai instrumen politik demi mencapai kepentingan nasional oleh negara. Tulisan ini telah menguraikan bagaimana hukum internasional dijadikan instrumen politik.

Sudah sewaktunya Indonesia lebih aktif dalam memanfaatkan hukum internasional sebagai instrumen politik untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Para praktisi tidak seharusnya terbuai dengan pemahaman hukum internasional sebagai tertib hukum bagi masyarakat internasional seperti apa yang dipahami oleh para mahasiswa.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Akehurst, Michael, 1977, *A Modern Introduction to International Law 3rd ed.*, Minerva Series, London.
- Cassese, Antonio, 1986, *International Law in a Divided World*, Oxford University Press, Oxford.
- MM Wallace, Rebecca, 1992, *International Law, 2nd ed.*, Sweet & Maxwell, London.

- Shearer, IA, 1994, *Starke's Introduction to International Law 11th ed.*, Butterworths, London.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2002 tentang Pengesahan *Treaty on Principles Governing*

the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies (1967).

United Nations Convention on The Law of The Sea (UNCLOS).

Rome Statute of the International Criminal Court.
United Nations Charter.

Konstitusi Jepang 1947.

Resolusi DK-PBB Nomor 661 (1990) tertanggal 6 Agustus 1990.

Resolusi DK-PBB Nomor 678 (1990) tertanggal 29 Nopember 1990.

Resolusi DK-PBB Nomor 686 (1991) tertanggal 2 Maret 1991.

Resolusi DK-PBB Nomor 687 (1991) tertanggal 3 April 1991.

Resolusi DK-PBB Nomor 688 (1991) tertanggal 5 April 1991.

Resolusi DK-PBB Nomor 707 (1991) tertanggal 15 Agustus 1991.

Resolusi DK-PBB Nomor 715 (1991) tertanggal 11 Oktober 1991.

Resolusi DK-PBB Nomor 986 (1995) tertanggal 14 April 1995.

Resolusi DK-PBB Nomor 1284 (1999) tertanggal 17 Desember 1999.

Resolusi DK-PBB Nomor 1382 (2001) tertanggal 29 Nopember 2001.

Resolusi DK-PBB Nomor 1441 (2002) tertanggal 8 November 2002.

Artikel Internet

“British FM Tables Iraq Draft Resolution”
NewsMax Wires (online), <http://www.newsmax.com/archives/articles/2003/3/7/205053.shtml>.

“France, Germany and Russia Condemn War Threat”
Guardian Unlimited (online), <http://www.guardian.co.uk/france/story/0,11882,917636,00.html>.

The Jakarta Post 27 Agustus 2003, **Hassan seeks U.S. permission to question Hambali** (online), <http://www.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=200308>.

Treaty of Peace with Japan (online), <http://www.taiwandocuments.org/sanfrancisco01.htm>.

Treaty on the Non-Poliferation of Nuclear Weapons (1968) (online), <http://www.iaea.or.at/worldatom/Documents/Legal/npttext.shtml>.