

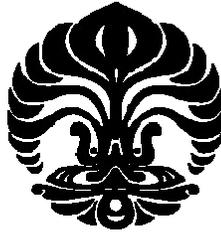
UNIVERSITAS INDONESIA

**KETENTUAN HUKUM INTERNASIONAL MENGENAI
PENGUNDURAN DIRI DARI KEANGGOTAAN ORGANISASI
INTERNASIONAL: STUDI KASUS *ASSOCIATION OF
SOUTHEAST ASIAN NATIONS***

SKRIPSI

**JUSTISIA SABAROEDIN
0806342434**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG HUBUNGAN TRANSNASIONAL
DEPOK
JANUARI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**KETENTUAN HUKUM INTERNASIONAL MENGENAI
PENGUNDURAN DIRI DARI KEANGGOTAAN ORGANISASI
INTERNASIONAL: STUDI KASUS *ASSOCIATION OF
SOUTHEAST ASIAN NATIONS***

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

**JUSTISIA SABAROEDIN
0806342434**

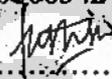
**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG HUBUNGAN TRANSNASIONAL
DEPOK
JANUARI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Justisia Sabaroedin

NPM : 0806342434

Tanda Tangan : 

Tanggal : 19 Januari 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Justisia Sabaroedin
NPM : 0806342434
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Ketentuan Hukum Internasional Mengenai
Pengunduran Diri dari Keanggotaan Organisasi
Internasional: Studi Kasus *Association of Southeast
Asian Nations*

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing	: Adijaya Yusuf, S.H., LL.M.	(.....)
Pembimbing	: Melda Kamil Ariadno, S.H., LL.M., Ph.D.	(.....)
Penguji	: Prof. Dr. R. D. Sidik Suraputra, S.H.	(.....)
Penguji	: Prof. Dr. Sri Setianingsih Suwardi, S.H., M.H.	(.....)
Penguji	: Prof. A. Zen Umar Purba, S.H., LL.M.	(.....)
Penguji	: Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D.	(.....)
Penguji	: Adolf Warouw, S.H., LL.M.	(.....)
Penguji	: Emmy Juhassarie Ruru, S.H., LL.M.	(.....)
Penguji	: Hadi Rahmat Purnama, S.H., LL.M.	(.....)

Ditempatkan di : Depok
Tanggal : 19 Januari 2012

KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis ucapkan kepada Allah SWT atas rahmat-Nya Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan, bimbingan, dan dukungan dari berbagai pihak sejak masa perkuliahan hingga masa penyusunan skripsi, sulit untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati, Penulis ingin menyampaikan terima kasih dan rasa hormat kepada:

1. Bapak Adijaya Yusuf, S.H., LL.M. dan Ibu Melda Kamil Ariadno, S.H., LL.M. selaku dosen pembimbing Penulis yang telah menyediakan waktu dan pikiran untuk membantu dan mengarahkan Penulis dalam penyusunan skripsi ini;
2. Bang Hadi Rahmat Purnama, S.H., LL.M. selaku pembimbing akademis yang telah banyak memberikan bimbingan dan semangat selama Penulis menjalankan kuliah di FHUI;
3. Seluruh pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, khususnya tim pengajar Program Kekhususan Hukum tentang Hubungan Transnasional atas segala ilmu pengetahuan dan didikannya sehingga membuat Penulis menjadi pelajar serta pribadi yang lebih baik;
4. Bapak Abdul Kadir Jailani dan Mr. Termsak Chalermpananupap yang bersedia untuk diwawancara untuk memenuhi bahan skripsi ini disela-sela kesibukan beliau;
5. Orang tua Penulis, yaitu Karmeihan Sabaroedin dan Nurmalina yang telah memberi bantuan serta dukungan moril maupun materil kepada Penulis;
6. Kakak Penulis, yaitu Kristina Sabaroedin, yang meskipun jauh namun cukup berperan dalam pembentukan pribadi Penulis;
7. Pacar sekaligus sahabat Penulis, yaitu Umar Bawahab, yang telah setia memberikan bantuan seperti menemani Penulis wawancara, telah memberikan dukungan moril selama pembuatan skripsi ini, serta telah

membuat semester-semester di FHUI menjadi lebih menyenangkan, *I'm so grateful to have you, you have taught me so much, and our memories together will never be forgotten;*

8. Teman-teman pertama Penulis di FHUI yang memberikan kenangan-kenangan pertama yang menyenangkan selama di FHUI, yaitu Annisa Fadilla Kartadimadja, Elsa Marlina, Hanna Friska Luciana Marbun, Nurul Kartika Dewi, serta Ria Astuti Adipuri. Kalian membuat tahun-tahun pertama selama kuliah menjadi sangat menyenangkan;
9. Teman-teman Bambirz, yaitu Anandito Utomo, Anggarara Cininta P, Ananto Abdurrahman, Beatrice Eka Putri Simamora, Deane Nurmawanti, Dita Putri Mahissa, Fadhillah Rizqy, Fadilla Octaviani, Feriza Imanniar, Gaby Nurmatami, Handiko Natanael, Herbert Tambunan, Ichsan Montang, Muhammad Alfi Sofyan, Muhammad Reza Alfiandri, Putri Winda Perdana, Radius Affiando, Risty Pradana, Suci Retiqa Sari Siregar, dan Tami Justisia. Terima kasih telah membuat hari-hari perkuliahan menjadi menyenangkan bersama kalian.
10. Teman-teman yang telah menemani hari-hari Penulis selama tinggal di Margonda Residence, yaitu Suci Retiqa Sari Siregar, Putri Winda Perdana, Feriza Imanniar, Anandito Utomo, Dhanu Elga Nasti Dhiraja, Muhammad Alfi Sofyan, dan Handiko Natanael. Terima kasih telah menemani Penulis makan malam, makan siang, makan di sela makan malam dan makan siang, berbincang-bincang dan bercanda, mengerjakan skripsi bersama, belajar ujian dan mengerjakan tugas bersama, dan lain-lain;
11. Teman-teman Recht Football Club, yaitu Andrea Nathaly, Ade Rizky Amelia, Eracita Mujandia Effendi, Giska Matahari Gegana, Gianti Bingah Erbiana, Gina Rajagukguk, Ria Astuti Adipuri, Elsa Marlina, Hanna Friska Luciana Marbun, Getri Permata Sari, Dida Hayuningtri, Anne Aprina Priskila, Ayu Miranda Kosasih, Cynthia Idhe Harninta, Rahma Fitri, Aninditha Purwandari, Setyaning Kartika Rini, Justisia Veda, dan Missi Lawalata. Latihan-latihan serta pertandingan-pertandingan yang menyenangkan serta penuh perjuangan memberi banyak pelajaran bagi Penulis. Tak lupa juga terima kasih terhadap pelatih-pelatih tim futsal

putrid RFC, yakni Arsandy Rananda Sayidiman, Aditya Muriza Pratama, Hesmindra, dan Rachman Alatas. Terima kasih atas didikannya di RFC;

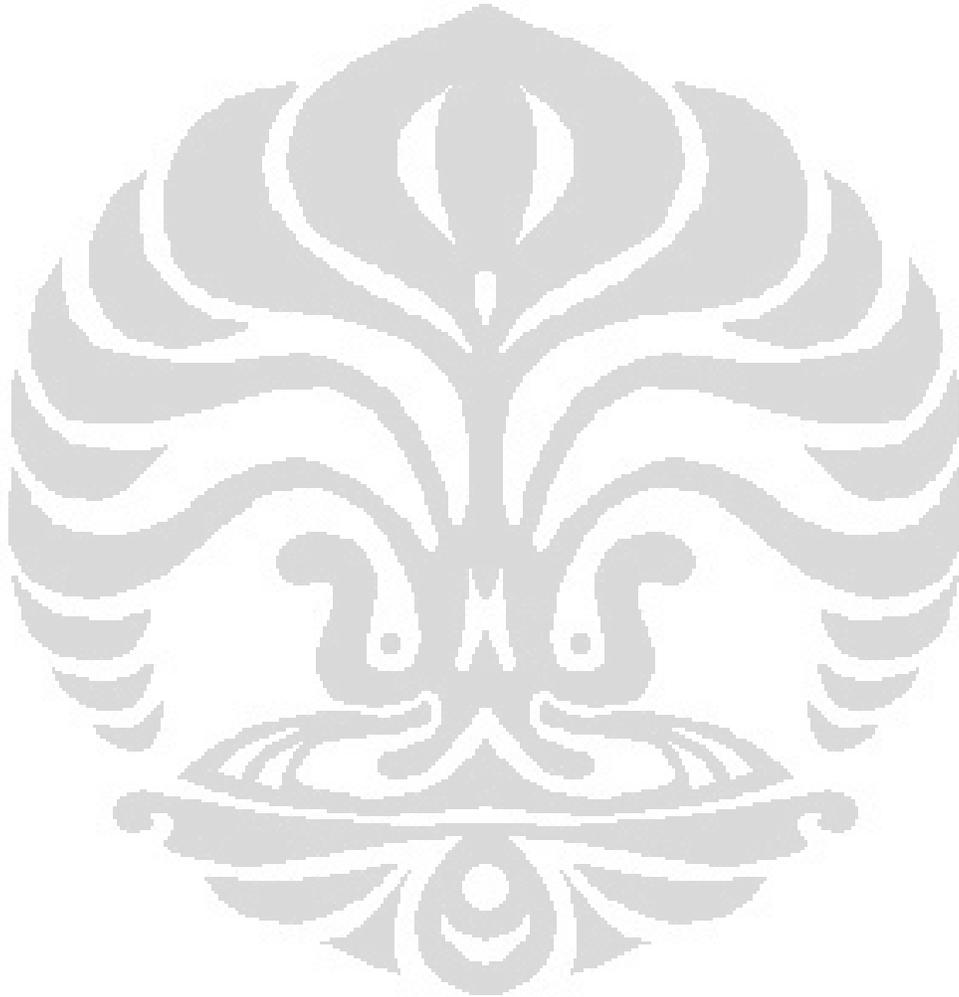
12. Teman-teman seperjuangan PK 6 2008, yaitu Priscilla Manurung, Aldamayo Panjaitan, Margaretha Quina, Putra Aditya, Widia Dwita Utami, Anto Ginting, Valdano Ruru, Valeska Priadi, Gede Aditya Pratama, Sarah Eliza Aisyah, Rizkita Alamanda, Wuri Prastiti Rahajeng, Tantia Rahmadhina, Siti Kemala Nuraida, Putra Trisnajaya, Reza Fahriadi, dan lain-lain. Pengalaman serta canda tawa bersama kalian tidak akan Penulis lupakan, seperti belajar bersama di rumah Valeska, Margonda Residence, Kencana Putri, karaokean bersama, dan lain-lain. Terima kasih telah berjuang bersama-sama dalam menghadapi berbagai kesulitan di PK 6 dan juga dukungan morilnya dalam penyelesaian skripsi ini. Ucapan terima kasih khusus Penulis berikan kepada Najmu Laila, Mahasiswa Prestasi FHUI serta rekan seperjuangan PK 6 2008 dan juga rekan perjuangan Penulis dalam pembuatan skripsi ini. Terima kasih telah membantu Penulis dalam memberikan solusi dalam kesulitan skripsi, semoga kita sukses lulus bersama;
13. Bang Harza Sandityo, senior Penulis angkatan 2006, yang telah membantu Penulis dalam melakukan brainstorming mengenai topik skripsi, dan juga telah memberikan bantuan-bantuan lainnya serta dukungan moril;
14. Rekan-rekan seangkatan 2008, terima kasih atas segala dukungan serta pengalaman bersama kalian di FHUI, semoga kita dapat sukses bersama;
15. Sahabat-sahabat lama, yakni Valeria Widita Wairooy, Cindy Firiera Darwis, Yulia Diah Dinanty, Winda Sardjono, dan Mulpa Rafflesia Sinaga. Kalian merupakan teman-teman yang selalu ada saat Penulis sedang jatuh. Terima kasih juga kepada sahabat-sahabat SMA 78 lainnya seperti Emillie Ayu Hapsari Daryanto, Naskaya Suriadinata, Inelva Riani, Wuri Prastiti Rahajeng, dan lain-lain. Semoga kita tetap berteman sampai kita tua.

Akhir kata, Penulis menyadari bahwa penelitian dan penyusunan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, Penulis dengan senang hati

menerima segala kritik dan saran demi perbaikan di masa yang akan datang. Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya.

Depok, Januari 2012

Penulis



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Justisia Sabaroedin
NPM : 0806342434
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“Ketentuan Hukum Internasional Mengenai Pengunduran Diri dari Keanggotaan Organisasi Internasional: Studi Kasus *Association of Southeast Asian Nations*”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 19 Januari 2012

Yang menyatakan,



(Justisia Sabaroedin)

ABSTRAK

JUSTISIA SABAROEDIN (0806342434). KETENTUAN HUKUM INTERNASIONAL MENGENAI PENGUNDURAN DIRI DARI KEANGGOTAAN ORGANISASI INTERNASIONAL: STUDI KASUS ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS. Program Kekhususan Hukum tentang Hubungan Transnasional. Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Skripsi 2012. 116 Halaman.

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) merupakan salah satu organisasi internasional di wilayah Asia Tenggara yang tujuan awalnya adalah membentuk suatu zona perdamaian di wilayah Asia Tenggara. Masalah keanggotaan yang tercantum di dalam *ASEAN Charter*, sebagai instrumen pokoknya, tidak terlalu diatur dengan jelas. Bahkan masalah pengunduran diri keanggotaan dari ASEAN tidak terdapat pengaturannya di dalam *ASEAN Charter*. Dengan tidak adanya pengaturan mengenai pengunduran diri ini, maka timbul persoalan mengenai apakah pengunduran diri tersebut dapat dilakukan. Secara jelas *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969* mengatur bahwa apabila tidak terdapat pengaturan mengenai pengunduran diri dari suatu perjanjian internasional, maka pengunduran diri tersebut tidak dapat dilakukan. Akan tetapi, terdapat perdebatan mengenai hal ini dimana teori kedaulatan negara turut andil dalam perdebatan ini.

Kata kunci:

Organisasi internasional, keanggotaan, pengunduran diri.

ABSTRACT

JUSTISIA SABAROEDIN (0806342434). THE PROVISION OF INTERNATIONAL LAW ON THE WITHDRAWAL FROM THE MEMBERSHIP OF INTERNATIONAL ORGANIZATION: CASE STUDY ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS. Legal Specialization Program on Transnational Relations. Faculty of Law of the University of Indonesia. Thesis 2012. 116 Pages.

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) is an international organization in the Southeast Asia region, which was established at first to build a peace zone in the Southeast Asia region. The ASEAN Charter, which is the constitution of ASEAN, did not stipulate a clear provision on the membership issue. Moreover, the issue of withdrawal was not at all mentioned in the ASEAN Charter. Thus, without any provision on the withdrawal from ASEAN, an issue transpires on whether the withdrawal itself can be conducted. The Vienna Convention on the Law of Treaties 1969 stipulated that when there is no provision on withdrawal in a treaty, then there is no possibility of withdrawal from that treaty. However, there is still a debate on this in which the theory of state sovereignty took part in this debate.

Keyword:

International organization, membership, withdrawal.

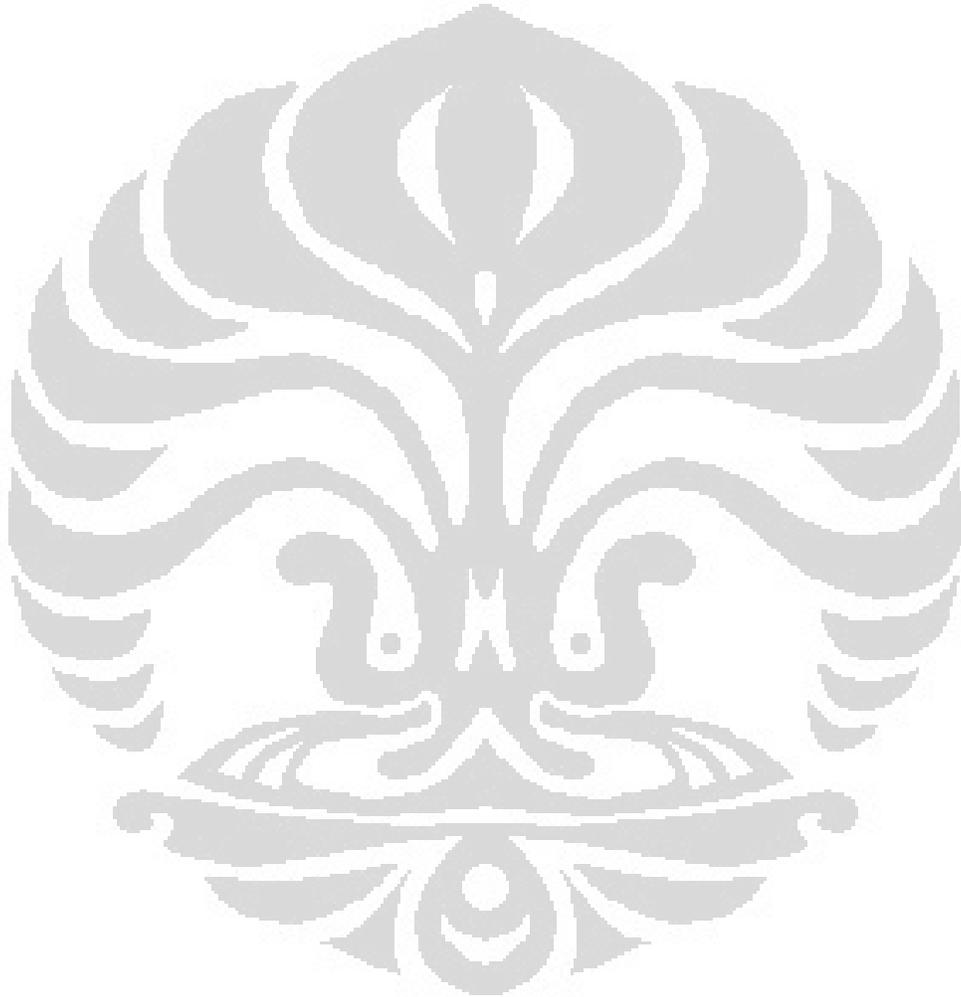
DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	ix
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xi
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xv
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Pokok Permasalahan	9
1.3 Tujuan Penulisan	9
1.4 Definisi Operasional	10
1.5 Metodologi Penulisan	11
1.6 Sistematika Penulisan	13
BAB 2 MASALAH KEANGGOTAAN ORGANISASI INTERNASIONAL	16
2.1 Organisasi Internasional sebagai Subyek Hukum Internasional.....	16
2.2 Personalitas Hukum Organisasi Internasional	22
2.3 Keanggotaan Organisasi Internasional	27
2.3.1 Prinsip-prinsip Keanggotaan Organisasi Internasional.....	27
2.3.2 Klasifikasi Keanggotaan Organisasi Internasional	28
2.3.3 Penerimaan Keanggotaan	28
2.3.4 Penangguhan Keanggotaan.....	30
2.3.5 Pengakhiran Keanggotaan	31
2.3.6 Praktek Keanggotaan di Beberapa Organisasi Internasional	32
BAB 3 PENGUNDURAN DIRI DARI KEANGGOTAAN ORGANISASI INTERNASIONAL	44
3.1 Pengaturan Pengunduran Diri Menurut Vienna Convention on the Law of Treaties	44
3.1.1 Penggunaan Istilah “ <i>denunciation</i> ” dan “ <i>withdrawal</i> ”	44
3.1.2 Penggunaan Pengunduran Diri di dalam VCLT	45
3.1.3 Pembahasan Saat Pembentukan Pasal 56 VCLT	47
3.1.4 Pandangan Para Penulis	50
3.1.5 Praktek Negara	54
3.2 Hubungan Pengakhiran Perjanjian Internasional dengan Status Keanggotaan Organisasi Internasional	55
3.3 Praktek Pengaturan Pengunduran Diri dari Keanggotaan Beberapa Organisasi Internasional beserta Contohnya.....	61
3.3.1 Liga Bangsa-Bangsa	61
3.3.2 Perserikatan Bangsa-Bangsa.....	69

3.3.3	<i>World Health Organization</i>	84
3.3.4	<i>European Union</i>	85
BAB 4 ANALISIS PENGUNDURAN DIRI NEGARA ANGGOTA		
SECARA SEPIHAK DARI KEANGGOTAAN ASEAN		91
4.1	<i>Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)</i> sebagai Salah Satu Organisasi Internasional	91
4.1.1	Sejarah Berdirinya ASEAN.....	91
4.1.2	Hukum yang Mengatur Kegiatan ASEAN dan Personalitas Hukum ASEAN sebagai Subyek Hukum Internasional	93
4.2	<i>ASEAN Charter</i> sebagai Instrumen Pokok dari ASEAN.....	95
4.3	Ketentuan Pengunduran Diri dari Keanggotaan ASEAN.....	96
4.3.1	Ditinjau dari <i>ASEAN Charter</i>	96
4.3.2	Ditinjau dari Pasal 54 <i>Vienna Convention on the Law of Treaties</i>	98
4.4	Analisis Pengunduran Diri dari Keanggotaan ASEAN	98
4.4.1	Menurut VCLT	99
4.4.2	Menurut Para Penulis.....	99
4.4.3	Menurut Praktek Pada Organisasi Internasional.....	102
4.4.4	Analisis	106
BAB 5 PENUTUP		111
5.1	Kesimpulan.....	111
5.2	Saran.....	116
DAFTAR PUSTAKA		117
LAMPIRAN.....		120

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1. *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*
Lampiran 2. *Charter of the Association of Southeast Asian Nations*



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Setiap manusia memiliki kepentingan, yaitu suatu tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi. Kepentingan manusia ini akan lebih terancam dan lebih sulit untuk dipenuhi apabila manusia hidup sendiri. Karena itu, manusia sebagai makhluk sosial membutuhkan kerja sama dengan manusia lain. Kehidupan bersama antar manusia ini membentuk suatu masyarakat. Masyarakat merupakan suatu kehidupan bersama yang terorganisir untuk mencapai dan merealisasi tujuan bersama.¹ Masyarakat ini kemudian berkembang bertambah besar seiring dengan pertambahan kebutuhannya, sehingga terjadilah suatu bentuk negara. Hal ini sesuai dengan definisi negara menurut Fenwick, yaitu suatu masyarakat politik yang diorganisasi secara tetap, menduduki suatu daerah tertentu, dan hidup dalam batas-batas daerah tertentu, bebas dari pengawasan negara lain, sehingga dapat bertindak sebagai badan yang merdeka di muka bumi.²

Kebutuhan manusia pun terus meningkat sehingga sumber daya yang terdapat di dalam wilayah negaranya sendiri pun menjadi tidak mencukupi. Hal ini mendorong manusia untuk mencari pemenuhan kebutuhannya di luar wilayah negaranya sendiri. Karena itu, dimulai adanya pergaulan manusia antar negara, dimana terbentuk suatu komunitas internasional. Saling membutuhkan antara bangsa-bangsa di berbagai lapangan kehidupan yang mengakibatkan timbulnya hubungan yang tetap dan terus menerus antara bangsa-bangsa, mengakibatkan pula timbulnya kepentingan untuk memelihara dan mengatur hubungan

¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 2007), hlm. 1

² Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1991), hlm 1.

demikian.³ Karena kebutuhan antara bangsa-bangsa timbal balik sifatnya, kepentingan memelihara dan mengatur hubungan yang bermanfaat demikian merupakan suatu kepentingan bersama. Untuk menertibkan, mengatur dan memelihara hubungan internasional ini dibutuhkan hukum guna menjamin unsur kepastian yang diperlukan dalam setiap hubungan teratur. Dengan demikian, muncullah peran hukum internasional sebagai pengatur hubungan internasional ini.

Sebagaimana norma hukum lainnya, suatu norma hukum membebani kewajiban dan juga memberikan hak. Karena itu, suatu hukum internasional pun memiliki subyek hukum yang dapat dibebani kewajiban dan diberi hak. Pada awal perkembangannya, hukum internasional hanya memiliki satu subyek hukum, yakni negara. Negara merupakan aktor utama di dalam hukum internasional. Hal ini dikarenakan hukum internasional pada dasarnya merupakan produk dari hubungan antar negara, baik melalui praktek yang membentuk suatu hukum kebiasaan internasional, ataupun melalui perjanjian-perjanjian internasional.⁴ Yang dimaksud dengan negara adalah suatu entitas yang memenuhi kriteria yang tercantum di dalam Pasal 1 *Montevideo (Pan American) Convention on Rights and Duties of States of 1933*, yaitu yang berbunyi sebagai berikut:⁵

The State as a person of international law should possess the following qualifications:

- (a) a permanent population;*
- (b) a defined territory;*
- (c) a government; and*
- (d) a capacity to enter into relations with other States.*

³ Mochtar Kusumaatmadja dan Ety R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: PT Alumni, 2003), hlm. 13.

⁴ Rebecca M.M. Wallace, *International Law*, (London: Sweet & Maxwell, 1992), hlm. 59.

⁵ Adolf, *op.cit*, hlm. 2.

Sebagai aktor utama di dalam hukum internasional, suatu negara memiliki konsep kedaulatan. Kedaulatan artinya suatu negara memiliki kekuasaan tertinggi.⁶ Namun, kedaulatan ini terbatas hanya di dalam wilayah negara tersebut saja.

Seiring dengan berkembangnya zaman dan perkembangan kebutuhan manusia, negara sebagai satu-satunya subyek hukum internasional dianggap tidak lagi dapat memadai untuk memenuhi kepentingan manusia, khususnya masyarakat suatu negara. Suatu hubungan bilateral yang dibentuk oleh misi diplomatik sudah tidak lagi dianggap cukup. Masalah-masalah antara lebih dari dua negara semakin banyak yang muncul. Mengingat pengaturannya tidak lagi dapat diselesaikan hanya melalui perjanjian-perjanjian bilateral ataupun melalui saluran diplomatik yang tradisional saja, maka mulailah timbul pemikiran untuk mendirikan organisasi-organisasi internasional. Dalam membentuk organisasi internasional, negara-negara melalui organisasi itu akan berusaha untuk mencapai tujuan yang menjadi kepentingan bersama dan kepentingan ini menyangkut bidang kehidupan internasional yang sangat luas. Karena bidang-bidang tersebut menyangkut kepentingan banyak negara maka diperlukan peraturan internasional agar kepentingan masing-masing negara dapat terjamin.

Sejak pertengahan abad ke-17 perkembangan organisasi internasional tidak saja diwujudkan dalam berbagai konferensi internasional yang kemudian melahirkan persetujuan-persetujuan, tetapi lebih dari itu telah melembaga dalam berbagai variasi dari komisi (*commission*), sarakat (*union*), dewan (*council*), liga (*league*), persekutuan (*association*), perserikatan bangsa-bangsa (*united nations*), persemakmuran (*commonwealth*), masyarakat (*community*), kerjasama (*cooperation*), dan lain-lain.⁷ Proses perkembangan organisasi internasional yang sebegitu cepat sekaligus telah menciptakan norma-norma hukum yang berkaitan dengan organisasi itu, yang kemudian membentuk suatu perjanjian yang disebut

⁶ Kusumaatmadja, *op.cit*, hlm. 16.

⁷ Sumaryo Suryokusumo, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, (Jakarta: PT Tatanusa, 2007), hlm. 2.

instrumen dasar atau instrumen pokok (*constituent instrument*), atau biasa disebut Anggaran Dasar. Organisasi internasional dalam arti luas pada hakekatnya meliputi bukan saja organisasi internasional publik tetapi juga organisasi internasional privat. Organisasi internasional publik beranggotakan negara dan karena itu disebut juga sebagai organisasi antar-pemerintahan (*inter-governmental organization*).⁸ Namun pada umumnya disebut sebagai organisasi internasional. Agar sesuatu organisasi internasional mempunyai status publik, organisasi ini haruslah dibentuk dengan suatu persetujuan internasional, mempunyai badan-badan dan karena mempunyai persetujuan internasional maka pembentukan itu dibawah hukum internasional. Selain organisasi internasional, dikenal pula organisasi internasional privat. Organisasi internasional privat ini beranggotakan bukan negara, melainkan badan-badan atau lembaga-lembaga swasta diberbagai negara.⁹ Karena itu, organisasi internasional privat juga dikenal sebagai organisasi non pemerintahan (*non-governmental organization*) atau lazim disebut sebagai NGO. Organisasi ini dicakup oleh hukum privat dan bukan hukum publik dan karena hukum privat merupakan hukum nasional suatu negara, maka organisasi internasional privat dicakup oleh hukum nasional, bukan hukum internasional.¹⁰ Dengan demikian, yang dimaksud dengan organisasi internasional hanyalah organisasi internasional publik, bukan organisasi internasional privat.

Dewasa ini telah ditemukan banyaknya organisasi internasional. Bahkan organisasi-organisasi internasional yang ada dapat dibuat suatu pengklasifikasian. Ada yang membedakan antara organisasi yang memiliki keanggotaan yang universal dengan organisasi internasional dengan keanggotaan regional.¹¹ Organisasi yang memiliki keanggotaan universal contohnya adalah Perserikatan

⁸ *Ibid*, hlm. 3.

⁹ *Ibid*, hlm. 5.

¹⁰ *Ibid*.

¹¹ Philippe Sands dan Pierre Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, (London: Sweet & Maxwell, 2001), hlm. 18.

Bangsa-Bangsa (PBB), sedangkan organisasi yang memiliki keanggotaan regional contohnya adalah European Union, ASEAN, dan lain sebagainya. Ada juga yang membedakan antara organisasi yang memiliki fungsi politik, organisasi dengan fungsi administratif, dan organisasi dengan fungsi yudisial.¹²

Semua organisasi internasional tersebut memiliki karakteristiknya sebagai suatu organisasi internasional. Salah satu karakteristiknya adalah suatu organisasi internasional harus dibentuk oleh suatu perjanjian internasional.¹³ Karena itu, organisasi internasional juga dikenal dengan sebutan *treaty-based organizations*. Perjanjian internasional tersebut menjadi aturan-aturan yang akan berlaku bagi organisasi internasional yang terbentuk dan menjadi instrumen pokok bagi aktivitas organisasi internasional itu, serta dalam hubungannya dengan subjek hukum lainnya. Perjanjian internasional yang membentuk suatu organisasi internasional memberikan personalitas hukum yang menghasilkan hak dan kewajiban bagi organisasi internasional tersebut. Personalitas hukum dari suatu organisasi internasional hakikatnya berkaitan dengan kelengkapan organisasi tersebut dalam kapasitasnya untuk melakukan perbuatan hukum, baik dalam kaitannya dengan negara lain maupun dengan negara anggotanya, juga dengan entitas lainnya. Selain masalah personalitas hukum, muncul juga isu hukum mengenai kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum untuk membuat suatu perjanjian atau kesepakatan untuk dan atas nama organisasi internasional tersebut. Hal ini disebut dengan *treaty making power* dan perlu mendapat perhatian karena berkaitan dengan hubungan eksternal suatu organisasi internasional. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa perjanjian internasional yang membentuk suatu organisasi internasional sangatlah penting dan merupakan suatu instrumen pokok serta mengikat para anggotanya.

Sebagai salah satu subyek hukum internasional, sebuah organisasi internasional juga memiliki banyak permasalahan. Hal ini dikarenakan suatu

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*, hlm. 16.

organisasi internasional terdiri atas anggota-anggota yang berupa negara-negara. Negara-negara ini sendiri merupakan suatu subyek hukum internasional yang memiliki kedaulatan, kepentingan, dan kehendaknya tersendiri. Suatu organisasi internasional diatur kegiatannya melalui instrumen pokoknya tersendiri yang berupa perjanjian internasional tersebut. Namun, suatu instrumen pokok sering kali tidak bisa memenuhi semua kemungkinan atas permasalahan yang akan timbul bagi suatu organisasi internasional. Salah satu masalah yang pelik mengenai organisasi internasional adalah masalah keanggotaan. Sering kali ditemukan instrumen pokok yang ada tidak mengatur secara komprehensif mengenai masalah keanggotaan. Masalah keanggotaan yang dimaksud di sini seperti masalah penerimaan anggota, pengeluaran anggota, pemberhentian keanggotaan, dan lain sebagainya. Contoh yang dapat diambil disini adalah ketentuan mengenai pengunduran diri Indonesia dari keanggotaan PBB. Di dalam Piagam PBB tidak terdapat ketentuan mengenai keanggotaan pengunduran diri anggota PBB. Hal ini menimbulkan pertanyaan, apakah dengan tidak diaturnya pengunduran diri ini tetap dapat dilakukan pengunduran diri dari keanggotaan PBB. Dengan demikian, dapat terlihat bahwa suatu instrumen pokok ternyata tidak dapat menjelaskan berbagai macam permasalahan yang dapat muncul pada suatu organisasi internasional.

Associaton of Southeast Asian Nations (ASEAN) merupakan suatu organisasi internasional yang memiliki keanggotaan secara regional, yaitu khusus untuk negara-negara yang berada di wilayah Asia Tenggara. Negara-negara anggotanya adalah Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand, Filipina, Brunei Darussalam, Myanmar, Kamboja, Laos, dan Vietnam. ASEAN terbentuk pertama kali dikarenakan diadakannya Deklarasi Bangkok oleh perwakilan-perwakilan Indonesia, Malaysia, Malaysia, Thailand, dan Filipina.¹⁴ ASEAN ini pada awalnya bertujuan mempercepat pertumbuhan ekonomi, mendorong perdamaian

¹⁴ Direktorat Jenderal Kerja sama ASEAN, *ASEAN Selayang Pandang Edisi Ke-19, Tahun 2010*, (Jakarta: Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2010), hlm. 2.

dan stabilitas wilayah, dan membentuk kerja sama di berbagai bidang kepentingan bersama. Namun lambat laun organisasi ini mengalami kemajuan yang cukup signifikan di bidang politik dan ekonomi, seperti disepakatinya Deklarasi Kawasan Damai, Bebas, dan Netral (*Zone of Peace, Freedom, and Neutrality Declaration/ZOPFAN*) yang ditandatangani tahun 1971.¹⁵ ASEAN telah menjadi suatu organisasi regional yang penting bagi perkembangan negara-negara berkembang yang terletak di kawasan Asia Tenggara.

Seperti halnya organisasi internasional lainnya, ASEAN juga memiliki suatu instrumen pokok (*constituent instrument*), yaitu *ASEAN Charter*. *ASEAN Charter* ini terbentuk pada bulan November 2007 di Singapura pada Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN yang ke-13.¹⁶ *ASEAN Charter* pun mulai diberlakukan pada tanggal 15 Desember 2008 setelah semua para anggota ASEAN menyampaikan ratifikasi kepada Sekretaris Jenderal ASEAN. Untuk Indonesia, pemberlakuan Piagam ASEAN ini disahkan melalui Undang-undang RI Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan Piagam Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara (*Charter of The Association of Southeast Asian Nations*). Implementasi *ASEAN Charter* mulai ditegaskan pada KTT ASEAN ke-14 di Hua Hin, Thailand.

ASEAN Charter berlaku sebagai instrumen pokok bagi ASEAN. Artinya, *ASEAN Charter* merupakan konstitusi ASEAN. Segala kegiatan ASEAN, termasuk mengenai personalitas hukum ASEAN, diatur oleh *ASEAN Charter*. Setiap negara anggota ASEAN terikat untuk mematuhi segala kewajiban yang ditentukan di dalam *ASEAN Charter* sebagai anggota ASEAN. Namun, sebatas manakah suatu negara anggota harus terikat terhadap *ASEAN Charter*? Apakah negara anggota terus terikat terhadap *ASEAN Charter* sampai jangka waktu yang tidak terbatas?

¹⁵ *Ibid*, hlm. 3.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 5.

Suatu negara anggota dapat memiliki keinginan untuk mengundurkan diri berdasarkan beberapa alasan. Alasan-alasan tersebut seperti misalnya terdapat suatu perubahan preferensi dari kelompok yang berkepentingan di dalam negara tersebut, atau dikarenakan adanya perubahan kewajiban yang terjadi di dalam organisasi internasional, ataupun dikarenakan adanya suatu ekspansi dari fungsi suatu organisasi internasional. Perkembangan atau perubahan ini dapat membentuk suatu pemutusan antara kepentingan nasional dan komitmen internasional yang mengakibatkan suatu negara menginginkan adanya suatu kebijakan pemutus hubungan. Berdasarkan alasan-alasan ini, maka kemungkinan untuk suatu negara anggota untuk suatu saat ingin melakukan pengunduran diri dari ASEAN selalu ada.

Kemudian apabila suatu saat kemungkinan ini pada kenyataannya terwujud, maka bagaimana pula mekanisme pengunduran diri negara anggota tersebut? Dapatkah dilakukan pengunduran diri dari ASEAN? Permasalahan sering berakar dari sini, seperti yang terjadi pada PBB saat Indonesia menyatakan pengunduran dirinya dari PBB. Indonesia menyatakan pengunduran diri dari PBB berkaitan dengan terpilihnya Malaysia sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB. Pada saat Indonesia menyatakan pengunduran diri ini, terjadi suatu kerancuan akan status Indonesia saat itu sebagai anggota PBB yang timbul akibat tidak adanya ketentuan pengunduran diri dari PBB. Apakah Indonesia dianggap keluar sebagai anggota PBB atau tidak?

Hal yang sama juga terjadi pada *World Health Organization* ketika Uni Soviet dan beberapa negara pengikutnya menyampaikan pemberitahuan mengenai pengunduran diri meskipun tidak terdapat ketentuan mengenai pengunduran diri di dalam konstitusinya. Ketika negara-negara tersebut menyampaikan pernyataan pengunduran diri mereka, terjadi kerancuan akan status negara-negara tersebut sebagai anggota WHO. Apakah negara-negara tersebut dianggap sudah keluar dari keanggotaan WHO atau masih dianggap sebagai anggota WHO?

Berdasarkan hal-hal tersebut maka permasalahan mengenai pengunduran diri dari ASEAN ini penting untuk dibahas. Bagaimanakah hukum internasional mengatur mengenai pengunduran diri dari keanggotaan organisasi internasional? Kemudian bagaimana pula pengaturan pengunduran diri dari keanggotaan ASEAN berdasarkan *ASEAN Charter*? Dan berdasarkan kedua hal tersebut, apakah pengunduran diri dapat dilakukan dari keanggotaan ASEAN? Permasalahan-permasalahan inilah yang akan dibahas di dalam tulisan ini.

1.2 Pokok Permasalahan

Penulis merumuskan batasan masalah yang hendak dibahas pada penelitian ini agar penulisan menjadi lebih terarah. Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, maka penulis merumuskan beberapa pokok permasalahan yang diuraikan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengunduran diri dari keanggotaan organisasi internasional?
2. Bagaimanakah pengaturan mengenai pengunduran diri negara anggota dari keanggotaan ASEAN?
3. Dapatkah dilakukan pengunduran diri negara anggota dari keanggotaan ASEAN?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan dari penelitian ini secara umum adalah untuk mengetahui bagaimanakah mekanisme pengunduran diri negara anggota suatu organisasi internasional.

1.3.2 Tujuan Khusus

Tujuan dari penelitian ini secara khusus adalah untuk mendapatkan jawaban dari pokok-pokok permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, yaitu:

1. Mengetahui mekanisme pengunduran diri dari keanggotaan organisasi internasional.

2. Mengetahui pengaturan mengenai pengunduran diri negara anggota dari keanggotaan ASEAN.
3. Mengetahui apakah pengunduran diri negara anggota dari keanggotaan ASEAN dapat dilakukan.

1.4 Definisi Operasional

Untuk menghindari perbedaan penafsiran terhadap istilah-istilah yang ada, maka penulis akan memberikan beberapa definisi dari istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Negara adalah suatu masyarakat politik yang diorganisasi secara tetap, menduduki suatu daerah tertentu, dan hidup dalam batas-batas daerah tersebut, bebas dari pengawasan negara lain, sehingga dapat bertindak sebagai badan yang merdeka di muka bumi.¹⁷
2. Kedaulatan adalah wewenang tertinggi yang tidak dapat dibatasi oleh hukum.¹⁸
3. Subyek Hukum Internasional adalah pemegang segala hak dan kewajiban menurut hukum internasional.¹⁹
4. Organisasi Internasional adalah suatu persekutuan negara-negara yang dibentuk dengan persetujuan antara para anggotanya dan mempunyai suatu sistem yang tetap atau perangkat badan-badan yang tugasnya adalah untuk mencapai tujuan kepentingan bersama dengan cara mengadakan kerjasama antara para anggotanya.²⁰
5. *Legal Personality* adalah suatu entitas yang melaksanakan hak internasional dan terikat oleh kewajiban internasional.²¹

¹⁷ S. Tasrif, *Hukum Internasional Tentang Pengakuan dalam Teori dan Praktek*, Bandung: Abardin, Cet. 2., 1987, hlm. 10 sebagaimana dikutip Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*

¹⁸ Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, *Ilmu Negara*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009), hlm. 85.

¹⁹ Kusumaatmadja, *op.cit*, hlm. 97.

²⁰ Suryokusumo, *op.cit*, hlm. 1.

²¹ *Ibid*, hlm. 18.

6. Perjanjian Internasional adalah perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan akibat hukum tertentu.²²
7. Hukum Kebiasaan Internasional adalah kebiasaan internasional yang merupakan kebiasaan umum yang diterima sebagai hukum.²³
8. Prinsip Hukum Umum adalah asas hukum yang mendasari sistem hukum modern.²⁴
9. *Pacta Sunt Servanda* artinya perjanjian internasional mengikat para pihaknya dan harus dilaksanakan dengan itikad baik.²⁵

1.5 Metodologi Penelitian

1.5.1 Bentuk Penelitian

Bentuk penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, artinya penelitian ini mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan keputusan pengadilan, serta norma-norma yang berlaku dan mengikat masyarakat, atau juga menyangkut kebiasaan yang berlaku di masyarakat. Penelitian ini mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam perjanjian internasional dan keputusan pengadilan internasional, serta sumber-sumber hukum internasional lainnya.

1.5.2 Tipologi Penelitian

a. Dari sudut penerapannya

Tipe penelitian yang digunakan menurut penerapannya adalah penelitian berfokus masalah, yaitu suatu penelitian yang meneliti permasalahan didasarkan pada teori atau dilihat kaitannya antara teori dengan praktek.²⁶ Dalam penelitian ini, akan dilihat kaitan antara teori pengunduran diri pada organisasi internasional dan praktek yang berlaku di dalam organisasi internasional.

²² Kusumaatmadja, *op.cit*, hlm. 117.

²³ *Ibid*, hlm. 143.

²⁴ *Ibid*, hlm. 148.

²⁵ Pasal 26 *Vienna Convention on the Law of Treaties* 1969.

²⁶ Sri Mamudji et. al, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 5.

b. Dari sudut ilmu yang dipergunakan

Menurut sudut ilmu yang dipergunakan, penelitian ini adalah penelitian monodisipliner, artinya laporan penelitian ini hanya didasarkan pada satu disiplin ilmu²⁷, yaitu ilmu hukum.

1.5.3 Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari kepustakaan²⁸. Dalam hal ini peneliti akan mencari data sekunder dari perjanjian-perjanjian internasional, jurnal, buku, dan sumber kepustakaan lain yang berkaitan dengan hukum organisasi internasional dan perjanjian internasional.

1.5.4 Jenis Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer adalah bahan yang berupa peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, traktat, dan peraturan dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku. Dalam penelitian ini digunakan bahan hukum primer seperti traktat dan yurisprudensi. Kemudian bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang memberikan informasi atau hal-hal yang berkaitan dengan isi sumber primer serta implementasinya. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku-buku hukum, skripsi, tesis, dan jurnal. Sedangkan bahan hukum tersier adalah bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan primer dan bahan sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan adalah berupa abstrak, kamus, buku pegangan, dan buku petunjuk.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid*, hlm. 28.

1.5.5 Alat Pengumpulan Data

Dalam penelitian yang menggunakan data sekunder ini, peneliti menggunakan metode studi dokumen, dimana data diperoleh dari kepustakaan berupa perjanjian internasional untuk mencari landasan hukum dan buku untuk mencari landasan teori. Alat pengumpul data berupa wawancara yang merupakan pendukung studi dokumen sebagai data sekunder dilakukan dengan ahli-ahli mengenai ASEAN yang berasal dari Sekretariat Jendral ASEAN dan Direktorat Jenderal ASEAN di Departemen Luar Negeri.

1.5.6 Analisis Data

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dimana pendekatan ini “menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan secara tertulis atau lisan, dan perilaku nyata”. Bahan penelitian yang sudah terkumpul akan dianalisis sesuai dengan prinsip-prinsip hukum internasional, khususnya di bidang hukum organisasi internasional dan hukum perjanjian internasional.

1.5.7 Bentuk Hasil Laporan

Karena dalam menganalisis data digunakan pendekatan kualitatif, maka bentuk hasil penelitian ini adalah deskriptif analitis.

1.6 Sistematika Penulisan

- **BAB 1 : Pendahuluan**

Bab 1 ini berisi mengenai pendahuluan. Di dalam bab ini akan dipaparkan mengenai latar belakang, perumusan masalah, tujuan penulisan, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika penulisan dari penelitian ini.

- **BAB 2 : Masalah Keanggotaan dalam Organisasi Internasional**

Bab 2 ini akan membahas mengenai masalah keanggotaan di dalam organisasi internasional. Di dalam bab ini, akan dibahas secara komprehensif mengenai masalah-masalah keanggotaan seperti klasifikasi keanggotaan, prinsip-prinsip keanggotaan, penerimaan keanggotaan, penangguhan keanggotaan, serta pengakhiran keanggotaan. Di dalam Bab ini juga akan dilihat praktek keanggotaan yang terdapat di dalam berbagai organisasi internasional.

- **BAB 3 : Pengunduran Diri Negara Anggota dari Keanggotaan Organisasi Internasional**

Bab 3 ini akan membahas mengenai masalah pengunduran diri dari keanggotaan suatu organisasi internasional. Bab ini akan memulai membahas mengenai pengaturan mengenai pengunduran diri menurut ketentuan *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*. Dan pada akhirnya akan melihat praktek pengunduran diri dari organisasi-organisasi internasional yang ada.

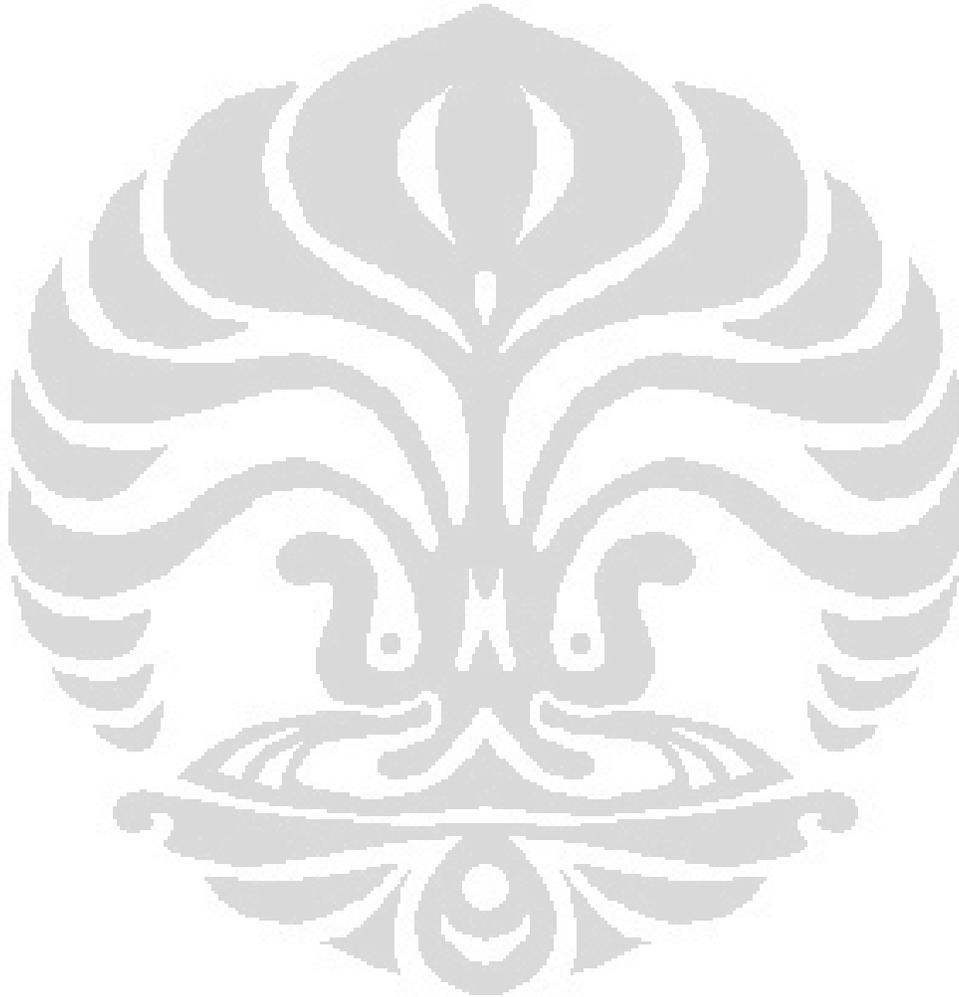
- **BAB 4 : Analisis Pengunduran Diri Negara Anggota Secara Sepihak dari Keanggotaan ASEAN**

Bab 4 ini akan membahas mengenai masalah pengunduran diri secara sepihak negara anggota ASEAN dari keanggotaan ASEAN. Di dalam bab ini akan dipaparkan analisis mengenai pengunduran diri negara anggota ASEAN dari keanggotaan ASEAN, dimana di dalam Piagam ASEAN tidak terkandung ketentuan mengenai pengunduran diri dari keanggotaan ASEAN.

- **BAB 5 : Penutup**

Bab 5 ini akan membahas mengenai penutup. Di dalam penutup ini akan diuraikan mengenai kesimpulan yang didapat dari penelitian yang telah dilakukan, yakni kesimpulan mengenai masalah pengunduran diri secara sepihak negara anggota dari keanggotaan

ASEAN. Selain itu, di dalam bab ini juga akan dipaparkan saran penulis terhadap masalah tersebut.



BAB 2

MASALAH KEANGGOTAAN DALAM ORGANISASI INTERNASIONAL

2.1 Organisasi Internasional sebagai Subyek Hukum Internasional

Subjek hukum adalah pemegang hak dan kewajiban menurut hukum dan pemegang hak dan kewajiban hukum itu memiliki kemampuan untuk mengadakan hubungan-hubungan hukum dengan sesama pemegang hak dan kewajiban hukum.²⁹ Jadi organisasi internasional merupakan pemegang hak dan kewajiban menurut hukum internasional.

Organisasi internasional diperhitungkan sebagai salah satu subyek dari hukum internasional hanya terjadi baru-baru ini saja.³⁰ Pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20, para ahli hukum internasional mengklaim bahwa hanya negara saja yang dapat dibebani hak dan kewajiban di hadapan hukum internasional.³¹ Persoalan bahwa apakah sebuah organisasi internasional dapat dianggap sebagai suatu subyek hukum internasional baru ramai dibicarakan pada pertengahan abad ke-20.

Dengan diterimanya organisasi internasional sebagai subyek hukum internasional, berarti organisasi internasional itu mempunyai hak dan kewajiban menurut hukum internasional. Setiap subyek hukum internasional memiliki tingkat hak dan kewajiban yang berbeda. Misalnya, negara dan individu, negara merupakan subyek hukum internasional yang utama dan karena itu memiliki hak dan kewajiban penuh di hadapan hukum internasional, sedangkan individu tidak.³² Untuk menentukan derajat hak dan kewajiban suatu subyek hukum internasional dapat dilihat dari tiga indikator.³³ yaitu apakah subyek yang bersangkutan memiliki hak untuk membuat perjanjian internasional, apakah subyek yang

²⁹ Sri Setianingsih Suwardi, *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2004), hlm. 7.

³⁰ Jan Klabbbers, *Introduction to International Institutional Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), hlm.42.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, hlm. 43.

³³ *Ibid.*, hlm. 44.

bersangkutan memiliki hak untuk mengirim dan menerima perwakilan, dan yang terakhir adalah apakah subyek yang bersangkutan dapat mengajukan dan menerima tuntutan internasional. Apabila salah satu dari indikator ini terpenuhi, maka subyek yang bersangkutan dapat dianggap sebagai subyek hukum internasional. Subyek hukum negara memenuhi ketiga indikator ini, sementara subyek lainnya tidak, atau setidaknya memenuhi tapi secara terbatas.

Organisasi internasional juga dapat dinilai dari ketiga indikator tersebut, sebagai berikut:

1. Organisasi internasional memiliki kapasitas untuk membuat perjanjian internasional.

Saat ini, kapasitas organisasi internasional untuk membuat perjanjian internasional pada umumnya telah diterima.³⁴ McNair dalam bukunya menyatakan bahwa:³⁵

“If fully sovereign states possesses a treaty power when acting alone, it is not surprising to find the same power attribute to an international organization which they have created from the members of which usually sovereign states.”

Jadi, jelaslah menurut McNair, organisasi internasional mempunyai wewenang membuat perjanjian internasional. Namun, yang masih menjadi perdebatan adalah dari mana kapasitas tersebut muncul, apakah dari hukum internasional publik atau dari instrumen pokok organisasi internasional yang bersangkutan. Apabila kapasitas tersebut muncul dari hukum internasional publik maka kapasitas tersebut menjadi tidak terbatas, namun apabila munculnya dari instrumen pokok maka kapasitas tersebut pada prinsipnya terbatas, kecuali jika instrumen pokok tersebut memberikan hak yang tidak terbatas. *Vienna Convention on the Law of Treaties Concluded with or between International Organizations* 1986 menentukan bahwa kapasitas tersebut muncul dari hukum internasional dengan merferensikan kepada fungsi dan tujuan dari organisasi.³⁶

³⁴ *Ibid*, hlm. 45.

³⁵ McNair, *The Law of Treaties*, (Oxford: The Clarendon Press, 1961), hlm. 50.

Meskipun kapasitas tersebut disebutkan untuk terbatas kepada fungsi dan tujuan dari organisasi yang bersangkutan, namun fungsi dan tujuan ini dapat diubah sesuai kehendak para negara anggota. Selanjutnya *Vienna Convention* tersebut menyebutkan bahwa kapasitas organisasi internasional untuk membuat perjanjian internasional diatur oleh aturan yang ditentukan oleh organisasi yang bersangkutan.³⁷

2. Organisasi internasional memiliki kapasitas untuk mengirim dan menerima perwakilan.

Hal ini dapat dibuktikan dari praktek-praktek yang ada bahwa terdapat sejumlah organisasi internasional yang memiliki utusan permanen pada negara-negara, dan negara-negara juga memiliki utusan permanen pada organisasi-organisasi internasional.³⁸ Organisasi internasional juga saling menempatkan perwakilannya pada organisasi internasional lainnya, seperti yang telah dikonfirmasi oleh ICJ pada 1988.³⁹

3. Organisasi internasional memiliki kapasitas untuk mengajukan tuntutan internasional.

Di dalam opini ICJ pada kasus *Reparation for Injuries*, ICJ terlihat menyatakan secara tidak langsung bahwa hak untuk mengajukan tuntutan adalah inheren sebagai suatu organisasi. ICJ dalam hal ini tidak berhasil dalam mengindikasikan sumber hak tersebut secara spesifik, namun hanya mengatakan bahwa tidak dapat diragukan bahwa PBB dapat mengajukan tuntutan terhadap negara anggota, dan bahwa hak untuk mengajukan tuntutan berkaitan dengan kerusakan yang diakibatkan oleh PBB sendiri

³⁶ Lihat Pembukaan dari *Vienna Convention on the Law of Treaties Concluded with or between International Organizations* 1986 yang berbunyi “*international organizations possess the capacity to conclude treaties which is necessary for the exercise of their functions and the fulfilment of their purposes*”.

³⁷ Pasal 6 *Vienna Convention on the Law of Treaties Concluded with or between International Organizations* 1986.

³⁸ Contohnya, pada Desember 1995, terdapat sekitar 125 negara-negara yang menempatkan diplomat-diplomatnya di *European Community*. Kebanyakan dari negara-negara tersebut menggabungkan perwakilannya pada EC dengan kedutaannya pada Belgia. EC sendiri memiliki perwakilannya yang ditempatkan, misalnya di Jenewa, Tokyo, dan Washington, DC.

³⁹ Lihat Jan Klabbbers, *Introduction to International Institutional Law*, hlm. 47.

adalah jelas.⁴⁰ Hakim ICJ dalam kasus *Reparation for Injuries* ini menyatakan bahwa para anggota organisasi internasional, dalam kasus ini PBB, telah memberikan kepercayaan kepada organisasi tersebut untuk menjalankan fungsi-fungsinya agar dapat mencapai tujuan organisasi bersangkutan, dan pemenuhan tujuannya ini atau untuk menjalankan fungsinya ini tidaklah mungkin dilakukan apabila PBB tidak diberikan suatu personalitas hukumnya tersendiri.⁴¹ Meskipun ICJ menekankan karakteristik dari PBB sebagai suatu organisasi yang diberikan tanggung jawab yang penting dalam ranah internasional, namun telah secara luas diterima bahwa alasan yang sama dapat diberikan terhadap organisasi internasional lainnya. Dalam prakteknya, kemungkinan bagi organisasi internasional untuk mengajukan tuntutan harus memperhatikan batasan-batasan yang ada. Dalam hal ini, tidak dapat diragukan bahwa organisasi internasional bukan merupakan pihak yang dapat menjalani proses pengadilan di hadapan ICJ.⁴² Namun, apakah suatu organisasi internasional benar-benar mungkin untuk menuntut atau dituntut dapat bergantung pada isu kekebalan dan juga apakah organisasi yang bersangkutan memiliki kedudukan, yang mana hal ini dapat bergantung pada pertimbangan apakah organisasi yang bersangkutan memiliki personalitas hukum.

Untuk mengetahui apakah suatu organisasi internasional mempunyai status sebagai subyek hukum internasional, maka harus dilihat dari anggaran dasar organisasi internasional tersebut. Dalam anggaran dasar organisasi internasional tersebut juga diketahui apakah organisasi tersebut mempunyai organ/alat perlengkapan yang mempunyai wewenang menurut hukum internasional,

⁴⁰ *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, advisory opinion*, (1949) ICJ Reports 174, hlm. 180.

⁴¹ Sands dan Klein, *op.cit.*, hlm. 472.

⁴² Pasal 34 ayat (1) dari Statuta ICJ jelas menyatakan bahwa “*only states may be parties in cases before the Court*”.

misalnya membuat perjanjian dengan subyek hukum internasional lainnya, atas nama organisasi tersebut.

Hak dan kewajiban organisasi tersebut adalah benar-benar hak dan kewajiban organisasi internasional dan bukan hak dan kewajiban negara-negara yang menjadi anggota organisasi internasional tersebut secara individual.⁴³ Sebagai contoh dapat dilihat pada Anggaran Dasar dari Bank Internasional untuk Rekonstruksi dan Pembangunan (*International Bank for Reconstruction and Development*, IBRD) dalam Pasal VII (2) ditentukan bahwa:

“and The Bank shall possess full juridical personality and, in particular, the capacity: to make contract to acquire dispose of immovable property to institute legal proceedings.”

Ketentuan seperti di atas juga terdapat dalam Pasal IX ayat 2 Anggaran Dasar IMF (*International Monetary Fund*). Ketentuan yang sama terdapat juga pada Pasal VI ayat 2 Anggaran Dasar *International Finance Corporation* (IFC).

Sebagai akibat hukum yang lain dari kedudukan organisasi internasional sebagai subyek hukum adalah bahwa organisasi internasional mempunyai hak-hak istimewa dan kekebalan bagi para pejabat organisasi internasional tersebut, maupun terhadap arsip dan dokumen, serta pajak dan bea cukai untuk kekayaan dan milik dari hukum nasional di mana pejabat, arsip, dokumen dan kekayaan organisasi internasional itu berada.

Untuk mengetahui hak-hak istimewa dan kekebalan organisasi internasional, maka harus dilihat pada anggaran dasar atau perjanjian antara organisasi internasional tersebut dengan negara tuan rumah dimana organisasi internasional mempunyai atau menempatkan markas besarnya (*Head Quarter*). Sebagai contoh perjanjian antara PBB dengan Pemerintah Amerika Serikat tentang kedudukan markas besar PBB di New York⁴⁴ pada Pasal 5 ayat 15 butir 4 menentukan bahwa:

⁴³ Suwardi, *op.cit*, hlm. 9.

⁴⁴ Perjanjian tersebut ditandatangani di Lake Success pada tanggal 26 Juni 1947 dan disetujui oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 31 Oktober 1947 dan berlaku setelah pertukaran nota (*Exchange of Note*) pada tanggal 21 November 1947.

“...be entitled in the territory of the United to same privileges and immunities, subject to corresponding conditions and obligations, as it accords to diplomatic envoys accredited to it.”

Contoh lain dapat dibaca dalam *Agreement on The Establishment of the ASEAN Secretariat*, pada Pasal VIII terdapat ketentuan tentang hak-hak istimewa dan kekebalan sebagai berikut:

“The Host Country shall grant to the Secretariat, the Secretary General and the Staff such privileges and immunities as may be necessary for the performance of their duties and functions.”

Sebagai pelaksanaan dari ketentuan di atas, maka diadakan persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan ASEAN tentang kekebalan dan hak-hak istimewa Sekretariat Bersama ASEAN yang ditandatangani pada tanggal 20 Januari 1979 dan disahkan dengan Keppres No. 9 Tahun 1979. Berdasarkan perjanjian tersebut, maka Sekretariat ASEAN serta Sekretaris Jenderal dan Stafnya memiliki hak-hak istimewa dan kekebalan. Kekebalan yang dimiliki itu berupa kebal terhadap setiap penyidikan, penuntutan, penyitaan dan campur tangan dari tindakan gangguan yang meliputi gedung dan arsip sekretariat, serta hak milik sekretariat. Sedangkan hak-hak istimewa yang dipunyai berupa pembebasan pajak langsung (*direct taxation*), bebas bea dan cukai serta pungutan lainnya.

Suatu organisasi internasional yang dalam Anggaran Dasarnya tidak mencantumkan statusnya sebagai subyek hukum internasional, organisasi internasional tersebut tidak perlu kehilangan status sebagai subyek hukum internasional.⁴⁵

Sebagai contoh Liga Bangsa-Bangsa (LBB) dalam *covenant*-nya tidak secara khusus mencantumkan status sebagai subyek hukum internasional, namun kemudian dalam perjanjian yang dibuat antara Swiss dan LBB yang berupa *modus vivendi* tahun 1921, di dalam Pasal 1 menentukan bahwa:

“The Swiss Federal government recognizes that league of nations, which possess international personality and legal capacity, cannot in principle, according to the rules of international Law, be sued before the Swiss Court without its express consent.”

⁴⁵ Suwardi, *op.cit.*, hlm. 11.

Dalam Piagam PBB sendiri tidak secara tegas mencantumkan status PBB sebagai subyek hukum internasional, kecuali dalam Pasal 104 yang menyebutkan bahwa PBB di wilayah negara anggotanya dalam menjalankan tugasnya dan untuk memenuhi tujuan PBB, akan memiliki kapasitas hukum.

2.2 Personalitas Hukum Organisasi Internasional

Dari pemaparan tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa suatu organisasi internasional memiliki personalitas hukum. Suatu organisasi internasional yang diciptakan melalui suatu perjanjian internasional dengan bentuk “instrumen pokok” apapun namanya, apakah itu berupa *covenant*, *charter*, *statute*, *constitution*, *accord*, *declaration*, atau instrumen hukum lainnya, akan memiliki suatu personalitas hukum di dalam hukum internasional.⁴⁶ Dengan terbentuknya suatu organisasi internasional melalui perjanjian ini, maka artinya suatu organisasi internasional merupakan hasil dari kesepakatan para pihak, dan dengan demikian personalitas hukum ini terbentuk berdasarkan kesepakatan para anggotanya. Personalitas hukum ini mutlak penting guna memungkinkan organisasi internasional tersebut dapat berfungsi dalam hubungan internasional, khususnya kemampuan untuk melaksanakan fungsi hukum seperti membuat kontrak, membuat perjanjian dengan negara lain. Seperti juga dinyatakan oleh Maryan Green bahwa “pemberian suatu personalitas hukum kepada suatu organisasi internasional itu pada hakekatnya merupakan *sine qua non* untuk mencapai tujuan organisasi internasional yang telah dibentuk tersebut.”⁴⁷

Dengan demikian walaupun personalitas hukum bagi sesuatu organisasi internasional itu tidak dicantumkan dalam instrumen pokoknya, sebagai subyek hukum internasional, organisasi internasional tersebut tidak perlu kehilangan personalitas hukum, karena organisasi internasional tersebut akan mempunyai kemampuan untuk melakukan tindakan hukum sesuai dengan aturan dan prinsip-prinsip hukum internasional.⁴⁸ Dengan adanya personalitas hukum itu maka

⁴⁶ Suryokusumo, *op.cit*, hlm. 17.

⁴⁷ *Ibid.*

organisasi internasional akan dapat mengembangkan dan memperluas fungsinya dalam rangka mencapai tujuan-tujuan utamanya.

Contoh yang dapat dilihat adalah pada PBB. Pada Pasal 105 Piagam PBB disebutkan bahwa:

- “1. *The Organization shall enjoy in the territory of each of the Members such privileges and immunities as are necessary for the fulfilment of its purposes.*
2. *Representatives of the Members of the United Nations and officials of the Organization shall similarly enjoy privileges and immunities as are necessary for the independent exercise of their functions in connexion with the Organization.”*

Dari ketentuan tersebut jelaslah bahwa PBB dalam menjalankan tugasnya untuk mencapai tujuan PBB, memerlukan kekebalan dan hak-hak istimewa. PBB dalam piagamnya telah menentukan bahwa PBB dalam hukum nasional masing-masing negara anggotanya bertindak sebagai personalitas hukum. Jadi suatu organisasi internasional selain mempunyai personalitas hukum dalam hukum internasional, juga mempunyai personalitas hukum dalam hukum nasional negara anggotanya. Personalitas hukum organisasi internasional itu sendiri dapat dibedakan dalam dua pengertian, yaitu personalitas hukum dalam kaitannya dengan hukum negara dimana negara itu menjadi tuan rumah atau markas besar suatu organisasi internasional (personalitas hukum dalam kaitannya dengan hukum nasional) dan personalitas hukum dalam kaitannya dengan negara-negara atau subyek hukum internasional lainnya (personalitas hukum dalam kaitannya dengan hukum internasional).⁴⁹

Hukum organisasi internasional dalam kaitannya dengan hukum nasional pada hakekatnya menyangkut keistimewaan dan kekebalan bagi organisasi internasional itu sendiri yang berada di wilayah suatu negara anggotanya dan bagi pejabat-pejabat sipil internasional yang bekerja pada organisasi internasional tersebut.⁵⁰ Hampir semua instrumen pokok mencantumkan ketentuan bahwa organisasi internasional yang dibentuk itu mempunyai kemampuan hukum dalam

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 19.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 21.

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 24.

rangka menjalankan fungsinya atau memiliki personalitas hukum. Ada kalanya ketentuan semacam itu dicantumkan dalam perjanjian secara terpisah bagi beberapa organisasi internasional.⁵¹ Personalitas hukum dalam kaitannya dengan hukum nasional tersebut tidak perlu dikaitkan kepada kesatuan-kesatuan yang dimiliki oleh personalitas internasional. Beberapa kasus dimana badan-badan itu termasuk dalam entitas internasional memerlukan personalitas terpisah dalam hukum nasional dari negara-negara yang bersangkutan.

Personalitas hukum dalam hukum nasional untuk suatu organisasi internasional tidak perlu dikaitkan dengan personalitas organisasi tersebut dalam hukum internasional.⁵² Dalam beberapa kasus dimana alat perlengkapan dari suatu organisasi internasional (organ) yang memiliki personalitas internasional memerlukan personalitas terpisah dalam kaitannya dengan hukum nasional negara-negara anggotanya. Sebagai contoh Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE), dalam hubungan internasional MEE bertindak sebagai subyek hukum internasional yang mempunyai personalitas internasional, namun Bank Investasi Eropa sebagai organ dari MEE mempunyai personalitas hukum secara terpisah dalam hukum nasional. Sebaliknya, lembaga-lembaga MEE, seperti Dewan (*Council*), Komisi (*Commission*), Parlemen Eropa (*European Parliament*), dan Mahkamah Eropa (*Court*) tidak mempunyai personalitas hukum secara terpisah. Sebaliknya badan-badan tambahan PBB (*subsidiary organs*), seperti UNICEF dan UNWRA (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugee*) yang telah diberi mandat secara luas oleh PBB untuk melaksanakan fungsinya secara langsung telah secara teratur mengadakan kontrak-kontrak dagang atas namanya sendiri.

Personalitas hukum dalam hukum nasional suatu organisasi internasional sering didasarkan pada hukum nasional negara terkait.⁵³ Beberapa negara telah

⁵¹ Contohnya dalam instrumen pokok dari *International Atomic Energy Agency* (IAEA) mencantumkan sebagai tambahan, bahwa para anggotanya tidak akan dapat dikenakan dalam hal pinjaman yang diberikan oleh badan tersebut. Ketentuan ini menjelaskan bahwa personalitas badan tersebut benar-benar terpisah dari personalitas negara anggotanya.

⁵² Suwardi, *op.cit.*, hlm. 12.

⁵³ *Ibid*, hlm. 13.

menentukan dalam hukum nasionalnya bahwa suatu organisasi internasional di mana negara tersebut sebagai anggotanya mempunyai personalitas hukum dalam hukum nasionalnya. Sebagai contoh di Inggris dalam *Immunities and Privileges Act* tahun 1950 dalam Pasal 1 (1) dan (2)(a) disebutkan bahwa suatu bagian dari organisasi internasional akan mempunyai personalitas hukum di mana Inggris adalah anggota dari organisasi internasional tersebut. Di Amerika Serikat, dalam *The International Organizations Immunities Act* tahun 1945 telah menetapkan bahwa organisasi internasional di mana Amerika Serikat sebagai anggotanya mempunyai personalitas hukum.

Ada organisasi internasional yang pada anggaran dasarnya tidak menentukan tentang personalitas hukum di negara anggotanya, contohnya UPU dan ITU.⁵⁴ Tidak semua anggota UPU dan ITU adalah anggota dari Konvensi tentang Hak-hak Istimewa dan Kekebalan Badan Khusus (*The Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies*), yaitu konvensi yang mengakui tentang status sebagai personalitas hukum dari badan khusus. Namun, pada umumnya personalitas hukum badan PBB telah diterima dalam praktik.

Dalam kaitan personalitas hukum dengan negara bukan anggota, maka dibedakan antara organisasi internasional yang global dan organisasi internasional regional.⁵⁵ Pada organisasi internasional yang bersifat global seperti PBB belum ada suatu negara yang membatasi kemampuan PBB sebagai organisasi internasional yang mempunyai personalitas hukum. Namun bagi organisasi regional membutuhkan personalitas hukum bagi negara yang bukan anggotanya. Bila organisasi regional tersebut mempunyai aktifitas perdata di luar wilayah regional negara anggotanya memerlukan pengakuan personalitas hukum dari negara yang bersangkutan.

Personalitas hukum dalam kaitannya dengan hukum internasional pada hakekatnya menyangkut kelengkapan organisasi internasional tersebut dalam memiliki suatu kemampuan untuk melakukan tindakan hukum, baik dalam kaitannya dengan negara lain maupun negara-negara anggotanya, termasuk entitas

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 14.

⁵⁵ *Ibid*.

lainnya.⁵⁶ Kemampuan tersebut telah diakui dalam hukum internasional sebagai *international legal capacity*. Pengakuan tersebut tidak saja melihat bahwa organisasi internasional itu sendiri sebagai subyek hukum internasional tetapi, juga karena organisasi internasional itu harus menjalankan fungsinya secara efektif sesuai dengan mandat yang telah dipercayakan oleh para anggotanya. Dari segi hukum, organisasi internasional sebagai entitas yang memiliki kedudukan personalitas tersebut sudah tentu akan mempunyai wewenangnya sendiri untuk mengadakan tindakan-tindakan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam instrumen pokoknya maupun keputusan organisasi internasional tersebut, yang disetujui oleh para anggotanya. Namun hal ini banyak menimbulkan pertentangan karena secara eksplisit tidak dicantumkan di dalam instrumen pokoknya.

ICJ menganggap bahwa personalitas hukum dari organisasi internasional itu merupakan sifat yang mutlak diperlukan guna mencapai tujuan-tujuan Piagam, sehingga memungkinkan entitas itu menggunakan “kesempatan kewajiban yang menjadi tanggung jawab para anggota”.⁵⁷ Mahkamah juga berpendapat bahwa PBB memiliki personalitas internasional dalam hubungannya dengan negara-negara anggotanya, karena mayoritas yang besar dari negara-negara itu mempunyai kekuasaan sesuai dengan hukum internasional, yaitu untuk menciptakan entitas tersebut agar memiliki personalitas internasional secara obyektif dan bukan semata-mata personalitas yang diakui mereka sendiri.

Bahkan menurut ajaran lainnya, organisasi internasional memiliki personalitas internasional sebagai hak, yang merupakan suatu konsekuensi dari dasar pembentukan organisasi itu yang berada di bawah hukum internasional.⁵⁸ Personalitas hukum dari organisasi internasional tersebut memungkinkan untuk melakukan tindakan-tindakan internasional, bahkan bagi negara-negara yang belum diketahui sebelumnya (baik secara eksplisit maupun secara implisit) di dalam instrumen pokoknya.

⁵⁶ Suryokusumo, *op.cit*, hlm. 27.

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 34.

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 35.

2.3 Keanggotaan Organisasi Internasional

2.3.1 Prinsip-prinsip Keanggotaan Organisasi Internasional

Di dalam praktik, prinsip keanggotaan suatu organisasi internasional tergantung pada maksud dan tujuan organisasi, fungsi yang akan dilaksanakan dan perkembangan apakah yang diharapkan dari organisasi internasional tersebut.

Prinsip keanggotaan dapat dibedakan antara prinsip universalitas dan terbatas (*selective*).⁵⁹ Prinsip keanggotaan universalitas tidak membedakan sistem pemerintahan, ekonomi ataupun politik yang dianut oleh negara anggota.⁶⁰ Sedangkan dalam prinsip terbatas ini, ditekankan syarat-syarat tertentu bagi keanggotaan. Syarat-syarat tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Keanggotaan yang didasarkan pada kedekatan letak geografis. Namun pengertian kedekatan geografis ini kadang-kadang tidak hanya didasarkan pada kedekatan geografis semata, namun sering juga didasarkan pada pertimabngan politis. Contohnya *North Atlantic Treaty Organization* (NATO).
- b. Keanggotaan yang didasarkan pada kepentingan yang akan dicapai. Contohnya, *Organization of Petroleum Exporting Countries* (OPEC).
- c. Keanggotaan yang didasarkan pada sistem pemerintahan tertentu atau pada sistem ekonomi. Contohnya *Council for Mutual Economic Assistance* (COMECON).
- d. Keanggotaan yang didasarkan pada persamaan kebudayaan, agama, etnis, dan pengalaman sejarah. Contohnya, *British Commonwealth*.
- e. Keanggotaan yang didasarkan pada penerapan hak-hak asasi manusia. Contohnya, *Council of Europe*.

2.3.2 Klasifikasi Keanggotaan Organisasi Internasional

Dalam pengklasifikasian keanggotaan, terdapat dua pendekatan, yaitu:⁶¹

1. Kualitatif

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 37.

⁶⁰ Suwardi, *op.cit*, hlm. 46.

⁶¹ Suryokusumo, *op.cit*, hlm. 53-55.

Dengan pendekatan kualitatif ini berarti memberikan status khusus bagi negara-negara tertentu sebagai anggota utama (*original members*). Negara-negara yang ikut serta dalam Konferensi PBB mengenai Organisasi Internasional di San Fransisco, setelah menandatangani Piagam kemudian meratifikasinya, menjadi anggota utama. Polandia pada mulanya tidak disetujui oleh Tiga Besar (Inggris, Amerika Serikat, dan Uni Soviet), karena itu tidak ikut serta dalam penyusunan Piagam di konferensi San Fransisco. Namun demikian negara ini diterima sebagai anggota utama setelah menandatangani Piagam. Kedudukan khusus anggota utama PBB ini telah ditegaskan secara jelas dalam Pasal 3 Piagam PBB.

2. Kuantitatif

Pendekatan kuantitatif ini diartikan bahwa keputusan mengenai keanggotaan negara-negara lainnya di luar negara-negara anggota utama, akan diambil oleh organisasi-organisasi itu sendiri dengan ketentuan bahwa negara-negara itu harus memenuhi persyaratan dalam instrumen pokok masing-masing.

2.3.3 Penerimaan Keanggotaan

Pemutusan untuk penerimaan keanggotaan dalam suatu organisasi internasional merupakan tindakan bilateral.⁶² Di satu pihak organisasi internasional harus setuju dengan penerimaan keanggotaan, di lain pihak negara itu menurut hukum nasionalnya sah untuk menjadi anggota organisasi internasional. Organisasi internasional tidak akan ikut campur dalam proses pemutusan apakah suatu negara menurut hukum nasional akan ikut dalam organisasi internasional.

Permohonan untuk menjadi anggota diajukan oleh pihak yang berwenang menurut hukum internasional, seperti kepala negara atau perdana menteri atau menteri luar negeri atau pejabat diplomatik yang diakreditasikan di organisasi internasional tersebut atau negara yang ditunjuk untuk menyimpan dokumen

⁶² Suwardi, *op.cit*, hlm. 56.

ratifikasi. Dalam penerimaan keanggotaan ini biasanya ada dua prosedur yang harus ditempuh. Pertama, adanya permintaan dari calon anggota. Kedua, negara yang bersangkutan telah meratifikasikan anggaran dasar organisasi internasional dimana negara tersebut ingin menjadi anggota.

Jadi, dalam penerimaan keanggotaan ini ada dua tindakan, yaitu tindakan sesuai dengan hukum nasional dan tindakan dalam hukum internasional. Dalam suasana nasional, adanya oposisi terhadap pemerintah dapat berpengaruh dalam proses penerimaan keanggotaan dalam suatu organisasi internasional. Hubungan suasana nasional dan suasana internasional dalam kaitannya dengan penerimaan keanggotaan dalam suatu organisasi internasional sangat penting.⁶³

Dalam instrumen pokok suatu organisasi internasional sering ditentukan bahwa suatu negara calon anggota harus memenuhi persyaratan yang ditentukan sesuai dengan konstitusi negara tersebut.⁶⁴ Prosedur keanggotaan ditentukan oleh organisasi internasional tersebut. Misalnya di PBB, permohonan keanggotaan harus disampaikan kepada Sekretaris Jenderal PBB.⁶⁵ Sedangkan mengenai tanggal kapan suatu negara dinyatakan efektif menjadi anggota suatu organisasi internasional, maka harus memenuhi 2 syarat.⁶⁶ Pertama, organisasi internasional telah menerima keanggotaan, dan kedua, calon anggota telah meratifikasi instrumen pokok organisasi internasional.

2.3.4 Penangguhan Keanggotaan

Penangguhan keanggotaan pada umumnya merupakan suatu cara yang lebih halus (dibandingkan pengeluaran) untuk mendorong agar suatu negara

⁶³ Contohnya, pada waktu Amerika Serikat akan menjadi anggota *International Labour Organization* (ILO) tahun 1943, Presiden Roosevelt mendapat otoritas dari Kongres Amerika Serikat untuk menerima keanggotaan ILO. Pada waktu ILO mengundang AS untuk menerima keanggotaan ILO, Presiden AS menerima undangan tersebut dan kemudian AS menjadi anggota ILO.

⁶⁴ Misalnya Pasal 4 ayat (1) Piagam PBB yang berbunyi: "*Membership in the United Nations is open to all other peace-loving states which accept the obligations contained in the present Charter and, in the judgment of the Organization, are able and willing to carry out these obligations.*"

⁶⁵ Pasal 134 *Rules Procedure* Majelis Umum PBB dan Pasal 58 *Rules Procedure* Dewan Keamanan PBB.

⁶⁶ Suwardi, *op.cit*, hlm. 62-63.

berhenti melakukan pelanggaran. Namun, tidak semua organisasi internasional memberikan ketentuan mengenai hal ini. Penangguhan keanggotaan disini maksudnya adalah penangguhan hak-hak dan keistimewaan dari keanggotaan. Belakangan ini berkembang suatu praktek dimana dilakukan pembuatan pengaturan bagi negara anggota yang melanggar peraturan-peraturan organisasi. Bukannya menggunakan ketentuan mengenai pelanggaran material (sepaimana yang terdapat di dalam Pasal 60 dari *Vienna Convention on the Law of Treaties*), justru instrumen-instrumen pokok organisasi semakin banyak yang menentukan sistem sanksinya sendiri, dan biasanya mereka mengacu pada penangguhan hak-hak dan keistimewaan-keistimewaan.⁶⁷

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) juga memiliki ketentuan yang menentukan sistem sanksinya sendiri bagi negara-negara anggota yang tidak patuh. Sistem sanksi tersebut adalah penangguhan hak-hak dan keistimewaan dan pengeluaran keanggotaan. Penangguhan ini diberikan sebagai alternatif sanksi yang lebih halus dibandingkan pengeluaran keanggotaan. Dikarenakan pengeluaran merupakan suatu cara yang sangat ekstrim, maka dimasukkan pula ketentuan mengenai penangguhan hak dan keistimewaan sebagai sanksi yang tidak terlalu ekstrim.

2.3.5 Pengakhiran Keanggotaan

Berkaitan dengan pengakhiran dari keanggotaan pada suatu organisasi internasional, terdapat beberapa cara bagaimana suatu keanggotaan dapat berakhir. Pertama, pengeluaran anggota seperti yang terdapat di dalam PBB, yang juga mencontoh dari Liga Bangsa-Bangsa.⁶⁸ Pada Pasal 6 Piagam PBB dinyatakan

⁶⁷ Contoh dari organisasi internasional yang menggunakan penangguhan sebagai suatu sistem sanksi atas pelanggaran yang telah dilakukan negara anggota adalah pada *Organization for the Prohibition of Chemical Weapons*, dimana pengeluaran dilarang. Sanksi terberat adalah dengan menyerahkan masalah pelanggaran tersebut ke Dewan Keamanan, kemungkinan dengan harapan akan adanya aksi penegakan. Contoh lainnya adalah pemasukan, di dalam Pasal 6 dan 7 dari *Treaty on European Union* (TEU) yang telah diamandemen di Amsterdam, dasar-dasar esensial dari keanggotaan dengan dikombinasikan dengan sanksi-sanksi, dimana apabila dasar-dasar esensial (penghormatan terhadap kebebasan, demokrasi, hak asasi manusia dan supremasi hukum) tersebut dilanggar, hak-hak tertentu yang berkaitan dengan keanggotaan, termasuk hak untuk memberikan suara, dapat ditangguhkan.

⁶⁸ Klabbers, *op.cit*, hlm. 121.

bahwa Majelis Umum, berdasarkan rekomendasi dari Dewan Keamanan, dapat mengeluarkan suatu anggota jika anggota yang bersangkutan telah secara terus menerus melanggar prinsip-prinsip yang tercantum di dalam Piagam.

Pengeluaran anggota mungkin merupakan cara yang paling dramatis dalam pengakhiran keanggotaan suatu organisasi internasional, namun ini bukanlah satu-satunya cara. Tentunya, pengakhiran dari keanggotaan dapat juga terjadi ketika suatu organisasi bubar. Hal ini tidak terjadi setiap hari, dan salah satu contoh yang paling terkenal adalah bubarnya Liga Bangsa-Bangsa. Meskipun secara praktek sudah tidak berfungsi, dan telah tergantikan dengan PBB, namun Majelis Liga secara formal membubarkan Liga pada suatu pertemuan pada April 1946, setelah menyelesaikan beberapa permasalahan yang menarik perhatian.

Keanggotaan juga dapat berakhir dengan adanya suatu pengunduran diri, atau sehubungan dengan amandemen dari suatu perjanjian yang membentuk konstitusi organisasi internasional yang bersangkutan. Beberapa organisasi secara jelas mengizinkan adanya hak untuk mengundurkan diri, biasanya setelah memberikan pemberitahuan dalam jangka waktu tertentu,⁶⁹ dan dengan memenuhi persyaratan bahwa semua kewajiban anggota tersebut telah dipenuhi.⁷⁰ Namun, seperti yang telah dibahas di bab sebelumnya, apabila tidak terdapat pengaturan spesifik mengenai pengunduran diri di dalam instrumen pokok suatu organisasi internasional, maka hukum perjanjian internasional kemungkinan besar akan berlaku. Lagipula, menurut Singh, dalam hal PBB, apabila suatu anggota menginginkan untuk mengundurkan diri, maka bukan merupakan tujuan dari organisasi untuk memaksa negara anggota untuk terus bekerjasama.⁷¹

Suatu cara lebih teknis yang dapat mengakibatkan berakhirnya suatu keanggotaan adalah dengan mengamandemen instrumen pokok suatu organisasi

⁶⁹ Hal ini dapat memberikan anggota-anggota yang mengundurkan diri waktu untuk mengubah pilihan mereka, seperti yang telah terjadi pada Spanyol setelah Spanyol pada akhirnya memutuskan untuk tidak keluar dari Liga Bangsa-Bangsa pada tahun 1928, beberapa waktu sebelum pemberituannya tersebut berlaku.

⁷⁰ Singh memberikan catatan bahwa bahkan Jerman pun menyelesaikan kewajiban finansialnya sebelum mengundurkan diri dari Liga Bangsa-Bangsa. Lihat Singh, *Termination of Membership of International Organization*, (London: Stevens & Sons, 1958), hlm. 34.

⁷¹ Singh, *Termination of Membership*, hlm. 93. Singh mengklaim bahwa terdapat suatu hak inheren untuk mengundurkan diri yang dimiliki negara sebagai akibat dari kedaulatan mereka.

internasional. Beberapa organisasi internasional memberikan hak kepada anggotanya untuk berhenti jadi anggota apabila telah terjadi suatu amandemen terhadap instrumen pokok dan anggota yang bersangkutan tidak dapat menerima amandemen tersebut.⁷²

Pada akhirnya, suatu keanggotaan dapat berakhir apabila suatu negara yang menjadi anggota dari suatu organisasi internasional yang bersangkutan, bubar.⁷³ Sebagai contoh dapat dilihat negara bekas USSR dan Yugoslavia yang sudah tidak lagi menjadi anggota dari organisasi internasional apapun.

2.3.6 Praktek Keanggotaan di Beberapa Organisasi Internasional

1. Liga Bangsa-Bangsa

Prinsip keanggotaan yang terdapat di Liga Bangsa-Bangsa adalah prinsip universalitas. Keanggotaan Liga Bangsa-Bangsa terbuka bagi semua negara-negara yang ingin bergabung. Hal ini tercermin dari Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa:

“Any fully self- governing State, Dominion, or Colony not named in the Annex may become a Member of the League if its admission is agreed to by two- thirds of the Assembly provided that it shall give effective guarantees of its sincere intention to observe its international obligations, and shall accept such regulations as may be prescribed by the League in regard to its military, naval, and air forces and armaments.”

Keanggotaan Liga Bangsa-Bangsa terdiri atas anggota utama (*original members*) dan anggota di luar anggota utama. Oleh karena itu, klasifikasi keanggotaan Liga Bangsa-Bangsa terdiri atas pendekatan kualitatif dan pendekatan kuantitatif. Anggota utama Liga Bangsa-Bangsa merupakan negara-negara yang namanya tertera pada bagian *Annex* dari *Covenant* Liga Bangsa-Bangsa, yaitu negara-negara yang menandatangani

⁷² Lihat Pasal 26 ayat (2) dari *League of Nations Covenant*.

⁷³ Suatu bentuk negara tidak berhenti untuk wujud dengan cepat. Terdapat suatu pandangan yang kuat di dalam hukum internasional publik yang mendukung kelanjutan dari suatu negara, meskipun apabila beberapa dari syaratnya untuk menjadi negara tidak lagi terpenuhi. Contoh dari hal ini dapat dilihat dari Somalia. Dapat dinyatakan bahwa Somalia kurang memiliki pemerintahan yang efektif selama hampir keseluruhan dari tahun 1990-an, namun tidak pernah secara serius dinyatakan bahwa Somalia telah berhenti menjadi suatu negara.

dan meratifikasi *Treaty of Versailles* atau perjanjian perdamaian lainnya, atau apabila tidak menandatangani, telah turut serta dalam *Covenant* tanpa melakukan reservasi.⁷⁴ Sementara itu, negara di luar anggota utama merupakan anggota yang diterima ke dalam Liga berdasarkan Pasal 1 ayat (2) *Covenant*. Akan tetapi, terhadap perbedaan klasifikasi ini tidak terdapat perbedaan, kecuali terhadap fakta historis mengenai penerimaan negara-negara anggota tersebut dan persyaratan yang ditentukan pada saat penerimaan. Setelah diterima menjadi anggota, semua anggota dianggap sederajat dalam memperoleh keistimewaan dari keanggotaannya.

Persyaratan untuk menjadi anggota Liga Bangsa-Bangsa ditentukan di dalam Pasal 1 ayat (2). Terdapat dua persyaratan yang ditentukan di dalam pasal tersebut. Pertama, negara tersebut dengan itikad baiknya memberikan jaminan secara efektif untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban internasional dan telah memperoleh suara dua pertiga dari Majelis. Kedua, negara yang bersangkutan bersedia menerima peraturan-peraturan mengenai angkatan bersenjata dan persenjataannya yang ditetapkan oleh Liga Bangsa-Bangsa.

Apabila suatu negara ingin mengajukan diri untuk masuk ke dalam keanggotaan Liga Bangsa-Bangsa, maka pengajuan tersebut harus dilakukan sebelum Majelis diadakan, sehingga ketika hal ini akan dibicarakan di dalam Majelis, agenda khusus mengenai hal tersebut telah dibuat. Instrumen untuk pengajuan tersebut tidak memiliki bentuk tertentu, dan kebanyakan dari instrumen pengajuan tersebut dilakukan dalam bentuk yang informal. Prosedur ini tidak ditentukan di dalam *Covenant* Liga Bangsa-Bangsa. Akan tetapi, badan yang menentukan apakah negara tersebut diterima sebagai anggota adalah Majelis.⁷⁵ Persetujuan Majelis terhadap penerimaan anggota baru tersebut hanya dapat dicapai apabila dua pertiga suara telah diperoleh.

⁷⁴ Manley O. Hudson, "Membership in the League of Nations", *The American Journal of International Law* (Juli, 1924), hlm. 436.

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 442.

Mengenai pengakhiran dari keanggotaan Liga Bangsa-Bangsa dapat terjadi karena dua hal. Pertama, suatu negara anggota diperbolehkan, berdasarkan Pasal 1 ayat (3), untuk melakukan pengunduran diri dari keanggotaan Liga Bangsa-Bangsa. Pasal 1 ayat (3) tersebut menyebutkan bahwa:

“Any Member of the League may, after two years’ notice of its intention so to do, withdraw from the League, provided that all its international obligations and all its obligations under this Covenant shall have been fulfilled at the time of its withdrawal.”

Berdasarkan ketentuan tersebut maka pengunduran diri tersebut dapat dilakukan setelah memberikan pemberitahuan dua tahun sebelum pengunduran diri tersebut akan dilakukan dan setelah memenuhi kewajiban internasionalnya dan kewajibannya berdasarkan *Covenant*.⁷⁶

Selain itu, pada Pasal 26 dari *Covenant* diberikan kemungkinan untuk pengunduran diri secara tidak langsung. Berdasarkan pasal ini, suatu amandemen terhadap *Covenant*, yang tidak disetujui oleh suatu anggota dari Liga yang telah menyatakan ketidaksetujuannya tersebut, tidak akan mengikat tersebut. Namun, konsekuensinya adalah negara tersebut dengan demikian berhenti menjadi anggota dari Liga.

Cara pengakhiran keanggotaan yang kedua dapat terjadi dengan dilakukannya pengeluaran anggota secara paksa oleh Liga. Ketentuan mengenai hal ini terdapat di dalam Pasal 16 ayat (4) dari *Covenant*. Di dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa apabila suatu negara anggota melanggar ketentuan di dalam *Covenant*, maka negara anggota tersebut akan dikeluarkan dari keanggotaan Liga.

2. Perserikatan Bangsa-Bangsa

Keanggotaan pada PBB didasarkan pada prinsip universalitas. Namun, pada mulanya prinsip universalitas ini tidak dapat diterima sebagai prinsip dasar di PBB. Hal ini dikarenakan, negara-negara yang

⁷⁶ Untuk pembahasan lebih lanjut mengenai hal ini lihat Bab 3.

menganut paham fasisme dan melawan Sekutu dalam Perang Dunia II tidak dapat dimasukkan sebagai anggota utama PBB, dan bahkan untuk menjadi anggota biasa pun negara-negara tersebut masih harus melakukan ratifikasi Piagam PBB. Pada waktu terjadi perdebatan mengenai masalah prinsip universalitas di Konferensi PBB mengenai Organisasi Internasional di San Francisco, negara-negara Amerika Latin mempertahankan prinsip tersebut dengan menyatakan:

“In the meeting of the major powers at Dumberton Oaks and Yalta, it was agreed that membership in the Organization would be initially restricted, with the door left open for subsequent admission of other ‘peace-loving States’. At San Francisco there was considerable support for the principle of universality, particularly from the Latin American States.”⁷⁷

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa prinsip universalitas ini berlaku bagi semua negara pecinta damai. Prinsip universalitas ini juga diterapkan pada keanggotaan di Badan-badan Khusus PBB dimana keanggotaan tidak membedakan besar kecilnya negara, walaupun untuk menjadi anggota dari organisasi jenis ini masih mempunyai syarat-syarat tertentu.

Klasifikasi keanggotaan PBB mengikuti pola-pola yang terdapat dalam *Covenant* Liga Bangsa-Bangsa dengan mengambil dua pendekatan, yaitu kualitatif dan kuantitatif.⁷⁸ Sebagaimana yang telah disebutkan di atas, bahwa pendekatan kualitatif memberikan status khusus bagi negara-negara tertentu sebagai anggota utama (*original members*). Negara-negara yang ikut serta dalam Konferensi San Francisco yang telah menandatangani dan meratifikasi Piagam merupakan anggota utama PBB. Kedudukan khusus anggota utama PBB ini ditegaskan secara jelas dalam Pasal 3 Piagam PBB:

“Anggota utama PBB adalah negara-negara yang telah ikut serta dalam Konferensi PBB mengenai Organisasi Internasional di San Francisco, atau sebelumnya telah menandatangani Deklarasi PBB

⁷⁷ Suryokusumo, *op.cit*, hlm. 51.

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 53.

pada tanggal 1 Januari 1942, menandatangani Piagam dan meratifikasinya sesuai dengan Pasal 110”.

Pendekatan kuantitatif diartikan bahwa keputusan mengenai keanggotaan negara-negara lainnya di luar negara-negara anggota utama, akan diambil oleh organisasi itu sendiri dengan ketentuan bahwa negara-negara itu harus memenuhi persyaratan dalam Piagam PBB.⁷⁹

Sementara itu, untuk menjadi anggota PBB terdapat beberapa persyaratan yang cukup berat yang ditentukan Piagam PBB, yakni yang termuat di dalam Pasal 4 dan Pasal 18 (2) yang mempunyai lima unsur, yaitu:⁸⁰

- a) Terbuka bagi negara-negara lainnya yang cinta damai (*open to all other peace-loving states*);
- b) Menerima kewajiban-kewajiban yang termuat di dalam Piagam (*accept the obligations contained in the present Charter*);
- c) Kesanggupan dan kemauan untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban yang tersebut di dalam Piagam PBB (*ability and willingness to carry out Charter obligations*);
- d) Atas rekomendasi Dewan Keamanan (*upon the recommendation of the Security Council*);
- e) Keputusan Majelis Umum mengenai masuknya negara baru diputuskan dengan mayoritas dua-pertiga dari anggota yang hadir dan memungut suara (*Decision of the General Assembly on the admission of new members shall be made by a two third majority of the members present and voting*).

Permintaan suatu negara untuk menjadi anggota baru diatur dalam beberapa tahap, yaitu:⁸¹

- a) Permintaan harus disampaikan kepada Sekretaris Jenderal PBB dengan suatu instrumen resmi yang memuat suatu pernyataan

⁷⁹ Lihat Pasal 4 Piagam PBB.

⁸⁰ Suryokusumo, *op.cit*, hlm. 55-60.

⁸¹ *Ibid*, hlm. 60-62.

mengenai kesanggupan untuk melaksanakan kewajiban internasional yang termuat di dalam ketentuan Piagam.

- b) Setelah menerima permintaan tersebut, Sekretaris Jenderal PBB kemudian mengedarkan kepada semua anggota Majelis Umum PBB dan Dewan Keamanan. Dalam menyampaikan kepada Dewan Keamanan, Sekretaris Jenderal akan segera meminta perhatian Dewan untuk mempertimbangkannya sesuai dengan ketentuan Piagam. Selain itu, Sekretaris Jenderal juga berkewajiban menyiapkan rancangan agenda untuk masalah mengenai masuknya suatu negara baru PBB tersebut yang akan disetujui oleh Presiden Dewan Keamanan. Sekretaris Jenderal juga akan mengirimkan rancangan agenda tersebut kepada semua anggota Dewan Keamanan setidaknya-tidaknya tiga hari sebelum sidang dimulai.
- c) Setelah diterima oleh Dewan Keamanan, jika tidak terdapat pertentangan pendapat, permintaan tersebut akan disampaikan oleh Presiden Dewan kepada “Komite Mengenai Masuknya Negara-negara Baru”, suatu badan subsider Dewan Keamanan, yang anggotanya juga dari semua anggota Dewan Keamanan dan tugasnya untuk memeriksa permintaan yang diajukan. Komite itu kemudian harus melaporkan hasil pemeriksannya kepada Dewan Keamanan.
- d) Setelah itu, Dewan Keamanan mengadakan pemungutan suara terhadap rancangan resolusi tersebut yang menyatakan bahwa Dewan Keamanan telah memeriksa permintaan tersebut dan karena itu memberikan rekomendasi kepada Majelis Umum PBB agar negara yang mengajukan permintaan tersebut disetujui. Persetujuan Dewan Keamanan tersebut dituangkan dalam bentuk resolusi.

Menurut Pasal 5 Piagam PBB, anggota PBB yang dikenakan tindakan pencegahan dan paksaan oleh Dewan Keamanan, terhadap hak-hak dan keistimewaannya sebagai anggota dapat ditanggihkan atas rekomendasi Dewan Keamanan. Namun penangguhan hak-hak ini dapat

dipulihkan kembali oleh Dewan Keamanan. Hak dan keistimewaan suatu anggota bisa ditangguhkan apabila Dewan Keamanan sudah memutuskan untuk mengambil tindakan pencegahan dan pemaksaan terhadap anggota tersebut. Penangguhan hak-hak dan keistimewaan sebagai anggota tersebut ada dua segi, yakni sebagai langkah untuk menghindarkan anggota untuk merintangi tindakan pencegahan dan pemaksaan yang dilakukan oleh Dewan Keamanan, dan sebagai cara-cara untuk menerapkan penekanan-penekanan tambahan terhadap negara tersebut agar mentaati perintah Dewan Keamanan.⁸²

Selain penangguhan, sebuah negara anggota PBB dapat diusir dari keanggotaannya. Berdasarkan Pasal 6 Piagam, anggota PBB yang terus menerus mengadakan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip Piagam PBB dapat diusir dari badan PBB oleh Majelis Umum PBB atas rekomendasi Dewan Keamanan. Pengusiran keanggotaan ini sebagai langkah yang diambil terhadap negara yang selalu membangkang. Bagi PBB sendiri sebenarnya akan lebih memperoleh kesulitan karena dengan melakukan tindakan tersebut dapat menutup pintu untuk mengadakan rujukan di kemudian hari. Namun, pengusiran ini tidak perlu menghalangi adanya usaha negara tersebut untuk mengajukan kembali keanggotaannya di PBB walaupun harus mengulang lagi dari permulaan sesuai dengan ketentuan-ketentuan Piagam yang ada.⁸³

Pengusiran tersebut juga dapat dianggap sebagai cara yang terakhir diambil jika suatu negara anggota PBB secara terus menerus mengabaikan kewajiban-kewajibannya. Pengusiran ini bukan merupakan tindakan otomatis, tetapi suatu tindakan yang diputuskan oleh dua badan utama PBB seperti Majelis Umum PBB melalui dua-pertiga suara dan atas rekomendasi Dewan Keamanan. Sementara itu, Piagam PBB tidak memberikan ketentuan mengenai pengunduran diri.⁸⁴

⁸² *Ibid*, hlm. 69.

⁸³ *Ibid*.

⁸⁴ Untuk pembahasan lebih lanjut mengenai pengunduran diri dari PBB lihat Bab 3.

3. *European Union (EU)*

Prinsip keanggotaan yang dimiliki EU adalah prinsip terbatas (*selective*). Hal ini dikarenakan untuk menjadi anggota dari EU diperlukan suatu syarat tertentu, yakni keanggotaan yang didasarkan pada kedekatan letak geografis. Di dalam *Treaty on European Union (TEU)*, yaitu perjanjian internasional yang membentuk EU yang kemudian menjadi instrumen pokok dari EU⁸⁵, disebutkan bahwa pembentukan perjanjian tersebut menandakan suatu tahap baru dalam membentuk serikat yang lebih erat di antara masyarakat Eropa.⁸⁶ Selain itu, disebutkan di dalam Pasal 49 ayat (1) TEU bahwa negara Eropa apapun yang menghormati dan ingin memajukan nilai-nilai yang tercantum di dalam Pasal 2 dapat mengajukan keanggotaan EU.⁸⁷ Dari ketentuan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa EU ditujukan hanya untuk negara-negara yang terletak di benua Eropa saja, sehingga prinsip yang terkandung adalah prinsip terbatas (*selective*).

Keanggotaan EU sendiri tidak memiliki klasifikasi. Tidak terdapat suatu ketentuan apapun mengenai pengklasifikasian anggota di dalam TEU. Ini artinya negara-negara yang membentuk EU dari awal tidak dibedakan dengan negara-negara yang belakangan baru bergabung dengan EU dari segi apapun.

⁸⁵ Instrumen pokok dari EU terdiri atas dua perjanjian, yakni *Treaty on European Union (TEU)* dan *Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)*. Hal ini disebutkan di dalam Pasal 1 ayat (3) TEU.

⁸⁶ Hal ini disebutkan di dalam Pasal 1 ayat (2) dari *Treaty on European Union*. Ayat tersebut berbunyi: “*This Treaty marks a new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as openly as possible and as closely as possible to the citizen.*”

⁸⁷ Pasal 49 ayat (1) *Treaty on European Union* berbunyi sebagai berikut: “*Any European State which respects the values referred to in Article 2 and is committed to promoting them may apply to become a member of the Union. The European Parliament and national Parliaments shall be notified of this application. The applicant State shall address its application to the Council, which shall act unanimously after consulting the Commission and after receiving the consent of the European Parliament, which shall act by a majority of its component members. The conditions of eligibility agreed upon by the European Council shall be taken into account.*”

Apabila suatu negara Eropa ingin bergabung ke dalam keanggotaan EU, maka harus memenuhi beberapa syarat. Pada Pasal 49 ayat (1) hanya menyebutkan suatu syarat, yaitu yang menghormati dan berkomitmen untuk memajukan nilai-nilai yang terdapat di Pasal 2.⁸⁸ Selain syarat yang disebutkan di dalam Pasal 49 ayat (1) tersebut, *The Copenhagen European Council* pada bulan Juni 1993 lebih memperinci lebih lanjut persyaratan yang untuk keanggotaan EU. Syarat-syarat yang diberikan oleh *The Copenhagen European Council* ini, yaitu:⁸⁹

- a. negara yang mengajukan keanggotaan tersebut harus memiliki institusi yang stabil yang dapat menjamin keberlakuan demokrasi, supremasi hukum, hak asasi manusia, dan perlindungan terhadap kaum minoritas;
- b. negara yang mengajukan keanggotaan tersebut harus memiliki mekanisme ekonomi pasar dan juga harus mampu untuk menghadapi tekanan persaingan dan pasar yang terdapat di dalam EU;
- c. negara yang mengajukan keanggotaan tersebut harus memiliki kemampuan untuk menjalankan kewajiban keanggotaannya, termasuk pengadopsian dari *acquis communautaire* dan kepatuhan terhadap tujuan-tujuan politik, ekonomi, dan keuangan EU.

Kriteria Copenhagen ini kemudian ditambahkan oleh *The Madrid European Council* pada bulan Desember 1995 dengan memasukkan suatu syarat, yaitu adanya penyesuaian yang sesuai dari struktur administratif dari negara yang mengajukan keanggotaan.⁹⁰

⁸⁸ Nilai-nilai yang terkandung di dalam Pasal 2 tersebut adalah penghormatan terhadap martabat manusia, kebebasan, demokrasi, persamaan, supremasi hukum dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, termasuk hak asasi dari kaum minoritas. Bunyi Pasal 2 TEU ini adalah: “*The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.*”

⁸⁹ Phoebus Athanassiou, “Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU, Some Reflections”, *Legal Working Paper Series No. 10* (Desember, 2009), hlm. 9.

⁹⁰ *Ibid.*

Pengajuan keanggotaan ini disampaikan kepada *Council* dan pengajuan ini harus diberitahukan kepada *European Parliament* serta Parlemen masing-masing negara anggota.⁹¹ *Council* nantinya akan bertindak secara bulat setelah mengkonsultasikan hal ini kepada *Commission* dan juga setelah menerima persetujuan dari *European Parliament*, dimana *European Parliament* ini akan memberikan suara berdasarkan mayoritas dari komponen anggotanya. Persyaratan yang ditentukan oleh *European Council* juga harus diperhatikan. Negara yang mengajukan keanggotaan tersebut juga harus menerima dan menyesuaikan ketentuan hukum nasionalnya dengan ketentuan TEU dan *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU) sebagai instrumen dasar dari EU.⁹² Persyaratan dan penyesuaian ini harus dilakukan dengan perjanjian antara negara-negara anggota EU dengan negara yang mengajukan tersebut. Perjanjian tersebut kemudian harus diratifikasi oleh semua negara anggota.

Sebuah anggota dari EU juga dapat dilakukan penangguhan terhadap hak-hak tertentu dari keanggotaannya.⁹³ Penangguhan ini dapat diputuskan oleh *Council* untuk diterapkan terhadap anggotanya apabila suatu negara anggota tersebut terbukti telah melakukan pelanggaran terhadap nilai-nilai yang terdapat di dalam Pasal 2 TEU. Hak-hak yang ditangguhkan tersebut merupakan hak-hak yang muncul dari TEU dan TFEU, termasuk hak untuk memberikan suara untuk memilih representatif pemerintahnya di dalam *Council*. Akan tetapi, selama penangguhan hak-

⁹¹ Pasal 49 ayat (1) TEU.

⁹² Pasal 49 ayat (2) TEU, yang berbunyi sebagai berikut: “*The conditions of admission and the adjustments to the Treaties on which the Union is founded, which such admission entails, shall be the subject of an agreement between the Member States and the applicant State. This agreement shall be submitted for ratification by all the contracting States in accordance with their respective constitutional requirements.*”

⁹³ Hal ini diatur dalam Pasal 7 ayat (3) TEU yang berbunyi: “*Where a determination under paragraph 2 has been made, the Council, acting by a qualified majority, may decide to suspend certain of the rights deriving from the application of the Treaties to the Member State in question, including the voting rights of the representative of the government of that Member State in the Council. In doing so, the Council shall take into account the possible consequences of such a suspension on the rights and obligations of natural and legal persons. The obligations of the Member State in question under this Treaty shall in any case continue to be binding on that State.*”

hak anggota ini, kewajiban dari anggota yang bersangkutan berdasarkan TEU tetap berlaku.

TEU ini memiliki jangka waktu yang tidak terbatas.⁹⁴ Akan tetapi, di dalam TEU terdapat suatu mekanisme pengunduran diri dari keanggotaan yang terdapat di dalam Pasal 50 TEU.⁹⁵ Suatu negara anggota dapat mengundurkan diri dari EU sesuai dengan persyaratan konstitusionalnya sendiri. Kehendak untuk mengundurkan diri ini harus diberitahukan kepada *European Council*.⁹⁶ Kemudian, EU akan melakukan negosiasi dan membuat suatu perjanjian dengan negara yang ingin mengundurkan diri tersebut, membuat pengaturan mengenai pengunduran diri tersebut, serta membuat suatu kerangka hubungan dengan negara yang bersangkutan setelah negara tersebut mengundurkan diri dari EU. Perjanjian tersebut harus dinegosiasikan sesuai dengan ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 218(3) TFEU. Perjanjian tersebut harus dibuat oleh *Council* dengan mengatasnamakan EU setelah memperoleh persetujuan dari *European Parliament*. TEU dan TFEU akan berhenti berlaku bagi negara yang mengundurkan diri tersebut dimulai saat tanggal berlakunya perjanjian pengunduran diri tersebut, atau dua tahun setelah penyampaian pemberitahuan tersebut, kecuali *European Council* bersama dengan negara yang bersangkutan sepakat untuk memperpanjang masa ini.⁹⁷ Apabila negara yang telah mengundurkan diri ini ingin

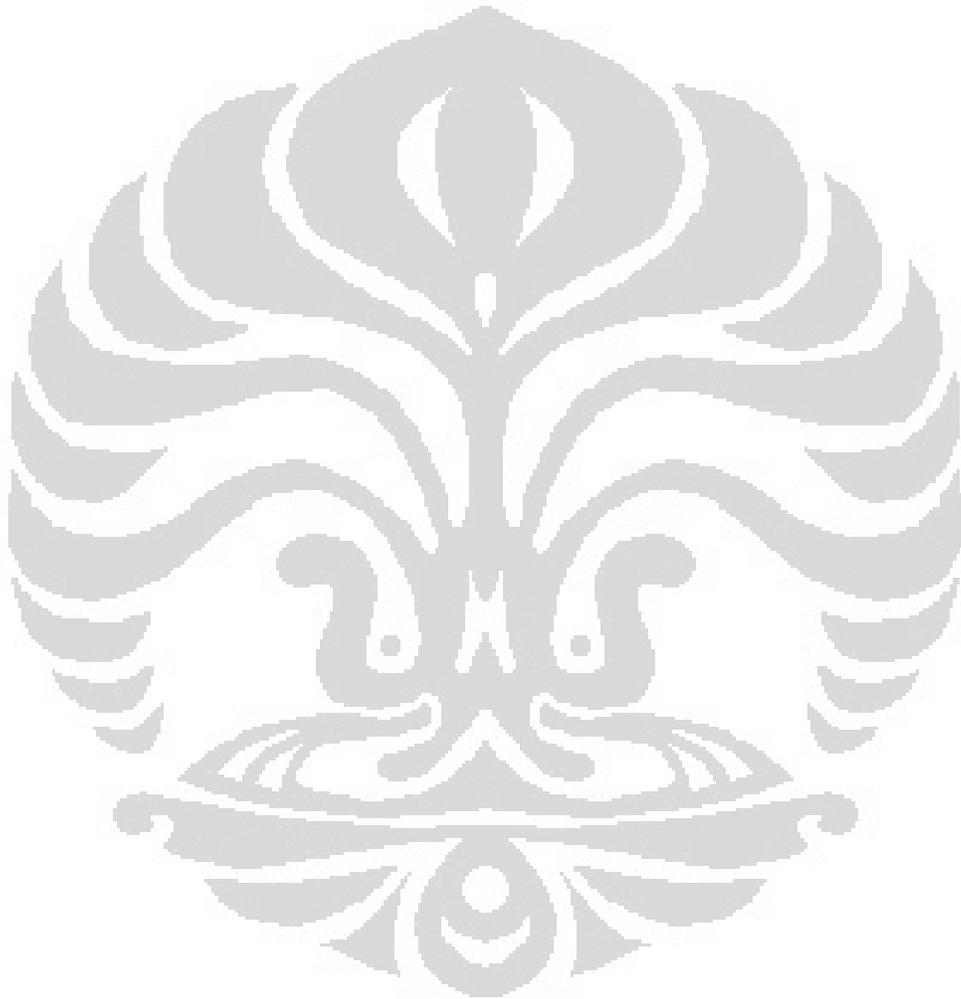
⁹⁴ Pasal 53 TEU.

⁹⁵ Ketentuan pengunduran diri di dalam Pasal 50 TEU ini merupakan hasil amandemen terhadap TEU yang terjadi berdasarkan *Treaty of Lisbon 2009*. Sebelum adanya amandemen ini, TEU yang lama tidak memiliki ketentuan mengenai pengunduran diri.

⁹⁶ Pasal 50 ayat (2) TEU: “*A Member State which decides to withdraw shall notify the European Council of its intention. In the light of the guidelines provided by the European Council, the Union shall negotiate and conclude an agreement with that State, setting out the arrangements for its withdrawal, taking account of the framework for its future relationship with the Union. That agreement shall be negotiated in accordance with Article 218(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union. It shall be concluded on behalf of the Union by the Council, acting by a qualified majority, after obtaining the consent of the European Parliament.*”

⁹⁷ Pasal 50 ayat (3) EU: “*The Treaties shall cease to apply to the State in question from the date of entry into force of the withdrawal agreement or, failing that, two years after the notification referred to in paragraph 2, unless the European Council, in agreement with the Member State concerned, unanimously decides to extend this period.*”

bergabung kembali dengan EU, maka negara tersebut harus mengajukan kembali keanggotaannya sesuai prosedur yang ditentukan Pasal 49 TEU.



BAB 3

PENGUNDURAN DIRI NEGARA ANGGOTA DARI KEANGGOTAAN ORGANISASI INTERNASIONAL

3.1 Pengaturan Pengunduran Diri Menurut *Vienna Convention on the Law of Treaties*

3.1.1 Penggunaan Istilah “*denunciation*” dan “*withdrawal*”

Istilah yang digunakan di dalam literatur-literatur dan konvensi untuk “pengunduran diri” dari perjanjian internasional ini berbeda-beda. Pada dasarnya, istilah-istilah ‘*abrogation*’, ‘*denunciation*’, ‘*revocation*’, ‘*termination*’, dan ‘*withdrawal*’ mengimplikasikan hal yang sama. Namun, perjanjian internasional yang berbeda menggunakan istilah-istilah tersebut secara berbeda juga. Ketentuan tertentu dalam VCLT menggunakan aturan yang sama pada *denunciation* dan *suspension* dari suatu perjanjian internasional. Istilah *withdrawal* memiliki arti yang lebih sempit berkaitan dengan keluar dari kewajiban prosedural, dan istilah *denunciation* pada umumnya mengacu secara lebih luas kepada keluar dari beberapa atau semua ketentuan substantif perjanjian internasional.⁹⁸ Meskipun istilah *denunciation* dan *withdrawal* diperlakukan secara bergantian,⁹⁹ namun mereka memiliki arti yang berbeda di dalam hukum internasional. Terdapat suatu pandangan bahwa meskipun *denunciation* juga digunakan dalam hubungannya dengan perjanjian multilateral, namun istilah yang lebih baik digunakan adalah *withdrawal*. Tidak banyak yang mengikuti pendapat ini. Meskipun istilah *denunciation* terlihat kurang elegan dibandingkan istilah *withdrawal*, namun banyak digunakan di dalam banyak perjanjian multilateral. Lord McNair menyebutkan bahwa:

⁹⁸ Yogesh Tyagi, “The Denunciation of Human Rights Treaties”, *British Year Book of International Law* (2008), hlm. 89.

⁹⁹ Sebagai contoh, *Department of International Law of the Organization of American States* (OAS) menggunakan dua ungkapan di dalam konteks Peru: “*withdrawal of declaration*” dan “*withdrawal of denunciation*”. Yang pertama mengacu kepada keputusan Peru untuk mengundurkan diri dari penerimaannya terhadap yurisdiksi fakultatif dari *Inter-American Court of Human Rights* (IACtHR), sementara yang kedua menandakan keputusan Peru untuk mengundurkan diri dari keputusannya yang pertama. Lihat Yogesh Tyagi, “The Denunciation of Human Rights Treaties”, *British Year Book of International Law* (2008), hlm. 89.

*“Termination means simply the ending of a treaty, by whatever method that may occur and whether by the act of one party or of all, or by the operation of the treaty itself or of the law in certain events, such as a State succession or the outbreak of war. Denunciation means the act of a party, whether lawful or not, in giving notice that it considers itself no longer bound by the treaty”.*¹⁰⁰

Berdasarkan hal ini, *UN Handbook on Final Clauses of Multilateral Treaties* kemudian mengikuti pendekatan ini dengan membedakan istilah *denunciation* dengan istilah *termination*.¹⁰¹ Namun, VCLT memperlakukan kedua istilah tersebut sebagai sinonim. *International Labour Organization* (ILO) menggunakan istilah “*denounce*” sebagai pengganti terhadap istilah “*termination*” di dalam konvensi-konvensi ILO. Namun, di dalam dunia akademis, istilah “*denouncement*” bukan merupakan pengganti dari “*denunciation*”. Istilah “*exit*” sebagai pengganti istilah “*denunciation*” juga jarang di dalam literatur.¹⁰²

3.1.2 Pengaturan Pengunduran Diri di dalam VCLT

Sebagaimana yang telah disebutkan di dalam bab sebelumnya, pengaturan mengenai pengunduran diri dari suatu perjanjian internasional diatur di dalam VCLT. Pertama, ketentuan mengenai pengunduran diri ini diatur di dalam Pasal 54 VCLT yang berbunyi sebagai berikut:

*“The termination of a treaty or the withdrawal of a party may take place:
(a) in conformity with the provisions of the treaty; or
(b) at any time by consent of all the parties after consultation with the other contracting States”.*

Berdasarkan Pasal 54 VCLT ini pengunduran diri dapat dilakukan sesuai ketentuan yang ditentukan oleh perjanjian internasional yang bersangkutan, atau sewaktu-waktu dengan persetujuan dari pihak-pihak lainnya di dalam perjanjian yang bersangkutan. Jadi, suatu perjanjian internasional dapat diakhiri, atau suatu pihak dapat mengundurkan diri darinya, kapanpun dengan persetujuan dari semua

¹⁰⁰ McNair, *op.cit*, hlm. 491.

¹⁰¹ PBB, *Final Clauses of Multilateral Treaties: Handbook* dalam Yogesh Tyagi, “The Denunciation of Human Rights Treaties”, hlm. 89.

¹⁰² Tyagi, *loc.cit*, hlm. 89.

pihak. Hal ini dapat dilakukan bahkan jika perjanjian internasional yang bersangkutan memberikan jangka waktu minimum untuk pemberitahuan. Meskipun lebih diharapkan agar persetujuan para pihak dituangkan dalam bentuk tertulis, namun kesepakatan dari para pihak tidak harus dituangkan dalam bentuk yang sama dengan perjanjian internasional.¹⁰³ Apabila perjanjian internasional yang bersangkutan memberikan hak kepada pihak ketiga berdasarkan Pasal 36 VCLT, atau suatu kewajiban timbul bagi pihak ketiga dari perjanjian internasional yang bersangkutan sesuai dengan Pasal 37 VCLT, maka persetujuan dari pihak ketiga ini juga diperlukan.¹⁰⁴ Persetujuan tersebut tidak harus diungkapkan dalam bentuk yang tertentu. Pasal 54 (b) membebaskan satu prasyarat yang hanya dapat diberlakukan terhadap suatu perjanjian multilateral, yaitu sebelum mengambil tindakan para pihak harus mengkonsultasikan semua pihak di dalam perjanjian tersebut, yaitu negara yang telah memberikan persetujuan untuk terikat sewaktu perjanjian tersebut belum berlaku. Meskipun ketentuan-ketentuan ini tampak seperti memberikan gambaran bahwa kewenangan yang ada adalah untuk mengakhiri atau menanggulkan perjanjian internasional secara keseluruhan, namun para pihak tentunya bebas untuk sepakat untuk mengakhiri atau menanggulkan hanya bagian tertentu dari perjanjian internasional. Namun, bagaimana halnya apabila di dalam suatu perjanjian internasional tidak terdapat ketentuan mengenai pengunduran diri ini?

Selanjutnya, Pasal 56 VCLT memberikan ketentuan apabila di dalam suatu perjanjian internasional yang bersangkutan tidak terdapat ketentuan mengenai pengunduran diri. Pasal 56 VCLT ini berbunyi sebagai berikut:

- “1. A treaty which contains no provision regarding its termination and which does not provide for denunciation or withdrawal is not subject to denunciation or withdrawal unless:*
- (a) it is established that the parties intended to admit the possibility of denunciation or withdrawal; or*
 - (b) a right of denunciation or withdrawal may be implied by the nature of the treaty.*
- 2. A party shall give not less than twelve months’ notice of its intention to denounce or withdraw from a treaty under paragraph 1”.*

¹⁰³ Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), hlm. 232.

¹⁰⁴ *Ibid.*

Pasal 56 ayat (1) VCLT mengandung ketentuan umum bahwa negara-negara tidak boleh mengundurkan diri dari perjanjian internasional yang tidak memiliki ketentuan mengenai pengunduran diri. Namun, ketentuan ini memiliki dua pengecualian. Pertama, suatu perjanjian internasional yang tidak memiliki ketentuan mengenai pengunduran diri tetap dapat dilakukan pengunduran diri terhadapnya apabila para pihak di dalam perjanjian tersebut menghendaki adanya kemungkinan terhadap hal tersebut. Ada atau tidaknya kehendak terhadap hal tersebut dapat dilihat dari bahan-bahan seperti *travaux preparatoires* dari perjanjian tersebut.¹⁰⁵ Kedua, hak untuk mengundurkan diri dari perjanjian internasional yang bersangkutan bisa tersirat dalam sifat dari perjanjian tersebut. Pada saat VCLT ini terbentuk, ketentuan ini tidak mencerminkan hukum kebiasaan internasional.¹⁰⁶ Setelah VCLT ini terbentuk, *International Court of Justice* (ICJ) telah menerima Pasal 56 dari Konvensi Wina sebagai mencerminkan hukum kebiasaan internasional di dalam perkara *Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States)*.¹⁰⁷

3.1.3 Pembahasan Saat Pembentukan Pasal 56 VCLT

Dalam pembentukan Pasal 56 dari VCLT ini sendiri, di dalam *International Law Commission* (ILC) terdapat pandangan-pandangan yang berbeda. Sebelum teks Pasal 56 mencapai bunyinya yang sekarang terdapat di dalam VCLT, terjadi beberapa kali usulan pasal yang berulang kali direvisi. Pandangan yang terjadi di dalam ILC ini terbagi atas kubu-kubu yang mengikuti pandangan-pandangan Penulis tentang hukum perjanjian internasional.¹⁰⁸ Di dalam pembahasan mengenai hak pengunduran diri negara anggota pada

¹⁰⁵ Stephen Hall, *International Law*, (Australia: Lexis Nexis Butterworths, 2006) hlm. 109.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Untuk pembahasan mengenai perdebatan yang terjadi di dalam ILC sendiri mengenai hak pengunduran diri pada perjanjian internasional yang tidak memiliki ketentuan tentang hak tersebut serta perkembangan pembentukan Pasal 56 Konvensi Wina lihat Kelvin Widdows, "The Unilateral Denunciation of Treaties Containing No Denunciation Clause", *British Year Book of International Law* (1982), hlm. 83-93.

perjanjian internasional yang tidak mengandung ketentuan mengenai pengunduran diri sepihak, Sir Humphrey mengusulkan suatu rumusan pasal. Di dalam rumusan pasal tersebut disebutkan bahwa bagi perjanjian internasional yang memiliki tujuan yang mengimplikasi pemenuhan tujuan tersebut dilakukan dalam jangka waktu tertentu, maka terhadap perjanjian semacam itu tidak dapat dilakukan pengunduran diri dan akan terus berlaku sampai tujuan yang dimaksud telah tercapai. Sir Humphrey juga menjelaskan adanya golongan perjanjian internasional tertentu yang karena sifatnya dapat diberikan hak untuk mengundurkan diri.¹⁰⁹

Golongan pertama seperti yang diusulkan oleh Waldock II adalah perjanjian internasional di bidang komersial atau perdagangan.¹¹⁰ Golongan kedua adalah perjanjian internasional di bidang persekutuan atau kerjasama militer. Akan tetapi, Sir Humphrey tidak memberikan contoh praktek dari kedua golongan ini yang dapat dilakukan pengunduran diri karena sifatnya. Sebuah survei dilakukan terhadap perjanjian perdamaian, persekutuan, dan komersial. Hasil dari survei ini mengindikasikan bahwa kecendrungan awal yang terjadi pada kebanyakan instrumen-instrumen tersebut adalah memiliki jangka waktu yang tidak terbatas (*perpetual*), ataupun sama sekali tidak memiliki suatu ketentuan yang mengatur mengenai jangka waktu. Hal yang sama dapat dikatakan bagi golongan ketiga, yaitu perjanjian internasional mengenai kelanjutan kerjasama kebudayaan, ilmu pengetahuan atau teknis. Berdasarkan survei yang dilakukan

¹⁰⁹ Golongan perjanjian internasional ini sempat dimasukkan ke dalam usulan pasal yang diusulkan oleh Sir Waldock sebagai Pasal 17 ayat 3. Rancangan rumusan yang diusulkan oleh Sir Humphrey tersebut berbunyi sebagai berikut: "3. (a) *In cases not falling under paragraph 2, a party shall have the right to denounce or withdraw from a treaty by giving twelve months' notice to that effect to the depositary, or to the other party or parties, when the treaty is: (i) a commercial or trading treaty, other than one establishing an international regime for a particular area, river or waterway; (ii) a treaty of alliance or of military co-operation, other than special agreements concluded under Article 43 of the [United Nations] Charter; (iii) a treaty for technical co-operation in economic, social, cultural, scientific, communications or any other such matters, unless the treaty is one falling under sub-paragraph (b); (iv) a treaty of arbitration, conciliation or judicial settlement. (b) In the case of a treaty which is the constituent instrument of an international organization, unless the usage of the organization otherwise prescribes, a party shall have the right to withdraw from the treaty and from the organization by giving such notice as the competent organ of the organization, in accordance with its applicable voting procedure, shall decide to be appropriate.*"

¹¹⁰ Widdows, *loc.cit*, hlm. 96.

oleh PBB telah menjadi jelas bahwa kebanyakan dari perjanjian ini tidak mengandung klausul yang berkaitan dengan jangka waktu atau pengunduran diri.

Untuk golongan keempat, yaitu perjanjian internasional di bidang arbitrase, konsiliasi, atau penyelesaian sengketa, *Special Rapporteur* tersebut memberikan justifikasi berdasarkan fakta yang ada bahwa mayoritas dari perjanjian tersebut dibuat untuk jangka waktu tertentu atau dapat dilakukan pengunduran diri.¹¹¹

Dalam kategori Sir Humphrey selanjutnya, yaitu konstitusi dari organisasi internasional (instrumen pokok). Apabila organisasi internasional tersebut tidak menyatakan secara tegas bahwa pengunduran diri dilarang, maka pengunduran diri tersebut dapat dilakukan. Praktek yang terjadi atas pengunduran diri dari konstitusi organisasi internasional banyak terjadi, namun praktek-praktek tersebut tidak berjalan ke arah yang sama.¹¹² Peaslee mendemonstrasikan bahwa kurang dari satu per lima dari konstitusi dari organisasi-organisasi yang ada tidak menyediakan hak untuk mengundurkan diri.¹¹³

Sir Humphrey kemudian menyebutkan sejumlah ahli (Hall, Oppenheim, dan McNair), sementara mempertahankan aturan umum dari doktrin tradisional bahwa pengunduran diri hanya diperbolehkan jika hak tersebut dinyatakan secara tegas di dalam perjanjian internasional yang bersangkutan, dan hanya dapat diakui adanya hak tersirat pada jenis perjanjian internasional tertentu. Oppenheim tampak berpendapat bahwa pengunduran diri dapat dilakukan atas pemberitahuan salah satu pihak dengan syarat perjanjian tersebut bukan perjanjian yang dibentuk untuk selamanya.

Selain menyebutkan penggolongan perjanjian internasional yang berdasarkan sifatnya dapat dilakukan pengunduran diri, Sir Humphrey di dalam

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.* hlm. 98.

¹¹³ Peaslee, International Governmental Organization, dalam Kelvin Widdows, "The Unilateral Denunciation of Treaties Containing No Denunciation Clause", *British Year Book of International Law* (1982), hlm. 98.

rumusan pasalnya juga menyebutkan jenis perjanjian yang tidak dilakukan pengunduran diri. Jenis perjanjian tersebut yaitu:¹¹⁴

1. perjanjian yang membentuk batas-batas di antara dua negara, atau yang menyebabkan pembubaran suatu wilayah, atau yang memberikan hak-hak tertentu atas suatu wilayah;
2. perjanjian yang membentuk rezim internasional khusus atas suatu area wilayah, sungai, perairan, atau ruang udara tertentu;
3. perjanjian perdamaian, perjanjian perlucutan senjata, atau perjanjian pemeliharaan kedamaian;
4. perjanjian yang memberikan penyelesaian akhir dari suatu sengketa internasional;
5. perjanjian multilateral yang membentuk kodifikasi atau *progressive development* dari hukum internasional, dengan catatan perjanjian tersebut tidak dibuat dengan maksud untuk membentuk *modus vivendi*.

Rancangan rumusan pasal yang diusulkan oleh Sir Humphrey ini merupakan rumusan yang sangat detil kendati banyaknya opini yang berbeda-beda mengenai pengunduran diri tersebut. Oleh karena itu, rancangan pasal yang terlalu detil ini kurang disetujui dan kemudian pada akhirnya bunyi Pasal 56 yang disetujui untuk menggantikan penggolongan pasal yang detil tersebut adalah “*a right of denunciation or withdrawal may be implied by the nature of the treaty*”.

3.1.4 Pandangan Para Penulis

Penulis-penulis di bidang hukum perjanjian internasional memiliki pandangan yang berbeda-beda mengenai ada tidaknya hak pengunduran diri di dalam suatu perjanjian internasional yang tidak memiliki ketentuan tentang

¹¹⁴ Rancangan yang diusulkan Sir Humphrey tersebut berbunyi sebagai berikut: “*A treaty shall continue in force indefinitely with respect to each party where the treaty: (a) is one establishing a boundary between two States, or effecting a cession of territory or a grant of rights in or over territory; (b) is one establishing a special international regime for a particular area, territory, river, waterway or air space; (c) is a treaty of peace, a treaty of disarmament, or for the maintenance of peace; (d) is one effecting a final settlement of an international dispute; (e) is a general multilateral treaty providing for the codification or progressive development of general international law; provided always that the treaty is not one entered into merely for the purpose of establishing a modus vivendi.*” Lihat Kelvin Widdows, “The Unilateral Denunciation of Treaties Containing No Denunciation Clause”, *British Year Book of International Law* (1982), hlm. 86.

pengunduran diri. Salah satu Penulis yang paling dipercaya mengenai hukum perjanjian internasional adalah Lord McNair, yang telah menulis sebelum adanya pembahasan mengenai hal tersebut oleh *International Law Commission*. Lord McNair menulis bahwa pendekatan yang diadopsi oleh Britania Raya dan hampir semua negara lainnya terhadap perjanjian internasional adalah perjanjian internasional pada umumnya ditujukan untuk jangka waktu yang tidak terbatas dan terhadapnya tidak dapat dilakukan pengakhiran secara sepihak, kecuali, telah dinyatakan secara tegas atau diam-diam mengenai hak tersebut di dalam ketentuannya atau di dalam ketentuan lain mengenai pengakhirannya.¹¹⁵

Pada suatu perjanjian internasional yang pada dasarnya tidak dapat diakhiri, terdapat kemungkinan untuk diakhiri apabila terdapat kesepakatan dari seluruh pihak dalam perjanjian yang bersangkutan. Namun, Lord McNair kemudian memberikan sebuah pengecualian, yaitu dalam hal perjanjian internasional di bidang komersial. Beliau menyatakan bahwa di dalam perjanjian internasional yang berisikan secara murni tawar-menawar komersial di antara para pihak, maka keberadaan dari hak untuk mengundurkan diri secara tersirat dengan memberikan pemberitahuan dalam jangka waktu yang sesuai dapat disimpulkan dari sifat perjanjian internasional yang bersangkutan dengan dasar bahwa perjanjian tersebut memerlukan revisi dari waktu ke waktu untuk mengharmonisasikan dengan keadaan yang terus berubah.

Mengenai masalah ketentuan pengunduran diri yang tersirat, Lord McNair menulis bahwa kehendak para pihak dapat disimpulkan dari ketentuan dari perjanjian yang bersangkutan, situasi dan keadaan dimana perjanjian tersebut dibuat, dan sifat dari permasalahannya.¹¹⁶ Beliau juga berpendapat bahwa dalam perjanjian internasional di bidang politik, dimana di dalamnya tidak terdapat kehendak yang jelas mengenai kewajiban yang tanpa batas waktu, adalah tidak ditujukan untuk memiliki jangka waktu yang tidak terbatas dan oleh karena itu memiliki hak yang tersirat untuk mengundurkan diri atas dasar itikad baik dan dengan pemberitahuan yang sesuai.

¹¹⁵ McNair, *op.cit.*, hlm. 493.

¹¹⁶ *Ibid*, hlm. 511.

Selain itu, Brierly dalam tulisannya pada tahun 1926 memberikan komentar bahwa ketiadaan ketentuan bahwa perjanjian internasional tersebut dapat diakhiri bukanlah suatu kelalaian dari para pihak dan bukanlah merupakan suatu kebiasaan buruk yang dapat dengan mudah didorong untuk diubah, namun hal ini muncul dari fakta bahwa mereka menghendaki beberapa perjanjian tersebut untuk menjadi permanen, yang mereka cari adalah keamanan, suatu kepastian tertinggi akan masa depan dengan jangka waktu yang tidak terhingga.¹¹⁷

Penulis pertama yang mempertimbangkan kategori tertentu dari perjanjian internasional adalah Oppenheim. Oppenheim menyatakan bahwa terdapat jenis-jenis perjanjian internasional tertentu yang meskipun di dalam perjanjian tersebut tidak secara tegas menyatakan kemungkinan untuk dilakukan pengunduran diri, namun tetap dapat dilakukan setelah memberikan pemberitahuan yang dilakukan oleh pihak dalam perjanjian.¹¹⁸ Termasuk ke dalam jenis perjanjian tersebut adalah semua perjanjian internasional yang tidak secara tegas dibentuk untuk jangka waktu yang tidak terbatas atau tidak dibuat untuk membentuk suatu kondisi tertentu yang bertahan lama (*an everlasting condition of things*). Sebagai contoh, pada perjanjian komersial atau perjanjian persekutuan meskipun tidak dibuat dengan jangka waktu yang telah ditentukan, namun terhadap kedua perjanjian tersebut tetap dapat bisa dilakukan pengunduran diri dengan memberikan pemberitahuan terlebih dahulu.

Bagi perjanjian yang secara tegas dibuat dengan tujuan untuk membuat suatu kondisi yang bertahan lama dan juga perjanjian yang dibuat untuk jangka waktu tertentu saja, tidak dapat dihentikan dengan pemberitahuan saja. Akan tetapi terhadap jenis perjanjian ini dapat diakhiri dengan kesepakatan bersama dari para pihak. Oppenheim menyebutkan bahwa semua perjanjian perdamaian dan perjanjian yang menentukan batas-batas negara tergolong ke dalam jenis n perjanjian ini.

Editor dari Hall¹¹⁹ pada tahun 1924, menyatakan bahwa perjanjian persekutuan atau komersial adalah perjanjian yang dapat dibatalkan berdasarkan

¹¹⁷ Widdows, *loc.cit*, hlm. 107.

¹¹⁸ *Ibid*.

¹¹⁹ *Ibid*, hlm. 108.

kehendak dari salah satu pihak, dikarenakan sifat dari isinya tidak ditujukan untuk membentuk suatu keadaan yang permanen.

Penulis lainnya dari *English school* sejak dimulai dari Oppenheim. Hall dan seterusnya, telah meniru pendekatan ini.¹²⁰ Penulis lainnya tidak memberikan komentar secara mendalam, selain dari referensi yang telah ada mengenai kehendak yang tersirat atau telah membatasi diri mereka pada suatu observasi bahwa pengunduran diri adalah sah hanya ketika perjanjian yang bersangkutan mengandung ketentuan yang memperbolehkannya, tanpa membahas apakah dan dalam keadaan apa ketentuan semacam itu dapat tersirat.

Penulis-penulis tersebut kemudian terbagi atas sejumlah aliran, yang merefleksikan secara akurat pembagian yang sama di dalam ILC.¹²¹ Aliran yang pertama adalah yang mengasumsikan bahwa dalam ketiadaan kehendak yang dinyatakan untuk memperbolehkan pengunduran diri maka hak semacam itu seharusnya tidak diperbolehkan dan bahwa perjanjian semacam itu harus dianggap sebagai memiliki jangka waktu yang tidak terbatas (*perpetual*) (dan terhadapnya ada kemungkinan untuk pengakhiran berdasarkan persetujuan bersama). Aliran yang kedua adalah yang membuat asumsi bahwa jenis perjanjian tertentu dapat dilakukan pengunduran diri kapanpun setelah memberikan pemberitahuan yang sesuai. Dan aliran yang ketiga adalah yang menyiratkan ketentuan untuk pengunduran diri tidak berdasarkan suatu golongan perjanjian yang pasti tetapi kapanpun tergantung pada situasi dari kasus yang bersangkutan (jenis perjanjian, keadaan saat terjadinya) yang mengindikasikan suatu kehendak dari para pihak yang memperbolehkan pengakhiran secara sepihak. Hanya ada satu hal yang pasti, yaitu ketika suatu perjanjian internasional secara jelas dikehendaki untuk menjadi permanen, seperti perjanjian perdamaian, perjanjian yang mempengaruhi penyelesaian akhir dari suatu sengketa, perjanjian mengenai batas-batas negara dan seterusnya, maka terhadap perjanjian-perjanjian ini tidak diperbolehkan untuk dilakukan pengakhiran sepihak.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*, hlm. 109.

3.1.5 Praktek Negara

Apabila melihat pada praktek-praktek negara yang ada, maka jarang terdapat contoh-contoh klaim suatu negara bahwa negara tersebut memiliki hak untuk mengundurkan diri dari perjanjian internasional yang tidak memiliki ketentuan tentang itu. Salah satu contoh praktek negara-negara yang terkenal mengenai hak untuk pengunduran ini maka dapat dilihat pada *Declaration of London*. *Declaration of London* merupakan manifestasi awal dalam praktek negara untuk pengunduran diri dari perjanjian internasional.¹²² Di dalam deklarasi ini secara publik diakui bahwa telah menjadi suatu prinsip esensial dari hukum bangsa-bangsa bahwa tidak ada suatu otoritas yang dapat membebaskan suatu negara dari keterikatan perjanjian internasional, atau memodifikasi ketentuan dari perjanjian yang bersangkutan agar dapat mencapai tujuan tersebut, kecuali dengan persetujuan dari para pihak. Dan para pemerintah negara-negara telah melanjutkan pandangan ini. Bahkan, beberapa kejadian besar yang melibatkan klaim serius tentang hak untuk secara sepihak mengundurkan diri dari perjanjian adalah kejadian tertentu seperti perubahan sepihak terhadap penerimaan dari *the Optional Clause of the ICJ and PCIJ*, pengunduran diri dari *Geneva Conventions on the Law of the Sea 1958* yang dilakukan oleh Senegal pada tahun 1971, dan beberapa argumen Islandia dalam kasus *the Fisheries Jurisdiction* yang dibawa ke hadapan ICJ pada tahun 1973.¹²³

3.2 Hubungan Pengakhiran Perjanjian Internasional dengan Status Keanggotaan Organisasi Internasional

¹²² Deklarasi ini muncul dari suatu kejadian yang melibatkan pasal-pasal *Black Sea* dari *Treaty of Paris* tahun 1856 darimana pemerintah Rusia mengumumkan pada tahun 1870 bahwa ia harus dilepaskan dari perjanjian. Britania Raya menyatakan bahwa hak untuk melepaskan suatu pihak dari suatu perjanjian internasional merupakan hak yang hanya dimiliki oleh pemerintah dari pihak yang merupakan pihak dari instrumen yang orisinal. Rusia kemudian meninggalkan posisinya di dalam perjanjian dan kemudian konferensi diadakan di London dimana pasal-pasal diamandemen dengan persetujuan bersama dan sebuah Deklarasi, ditandatangani oleh semua pihaknya pada tahun 1871.

¹²³ Widdows, *loc.cit*, hlm. 94-95.

Hukum internasional pada awal perkembangannya merupakan hukum yang terutama mengatur hubungan antara negara-negara.¹²⁴ Oleh karena itu, aktor utama di dalam hukum internasional merupakan negara. Negara di dalam konsep hukum internasional memiliki kedaulatan. Artinya, negara mempunyai kekuasaan tertinggi. Walaupun demikian, kekuasaan tertinggi ini mempunyai batas-batasnya. Dua pembatasan penting terhadap kekuasaan tertinggi yang dimiliki negara tersebut adalah, pertama kekuasaan itu terbatas pada batas wilayah negara yang memiliki kekuasaan tersebut, dan kedua, kekuasaan itu berakhir di mana kekuasaan suatu negara lain dimulai.¹²⁵ Dengan kata lain, suatu negara memiliki kekuasaan tertinggi di dalam negaranya sendiri tanpa dicampuri oleh negara lain.

Sebagai subyek hukum internasional yang utama, maka negara memiliki personalitas hukum di hadapan hukum internasional untuk melakukan tindakan-tindakan yang sesuai dengan hukum internasional.¹²⁶ Hanya negara yang dapat menjadi pihak dalam kasus-kasus yang diajukan ke hadapan ICJ, dan hanya negara yang dapat berhak untuk mengajukan gugatan terhadap negara lain apabila negara lain tersebut telah merugikan salah satu warga negaranya. Namun sebaliknya, suatu warga negara tidak berhak untuk meminta negaranya menggugat negara lain apabila negara lain yang bersangkutan telah melanggar hak-haknya, atau suatu negara tidak bertindak sebagai agen dari warga negaranya dalam membuat suatu perjanjian internasional. Dengan demikian, suatu negara memiliki kapasitas untuk melakukan hubungan internasional.¹²⁷

Salah satu wujud dari melakukan hubungan internasional adalah dengan membuat perjanjian dengan negara lain (perjanjian internasional). Suatu negara apabila ia menghendakinya, dapat melakukan perjanjian dengan negara lain yang juga secara sukarela menerimanya. Segera setelah negara-negara yang membuat

¹²⁴ Konsep ini tercermin dari istilah “*Law of Nations*” yang artinya hukum bangsa-bangsa. Untuk mengerti lebih lanjut sejarah perkembangan hukum internasional lihat: Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: PT Alumni, 2003), hlm. 25-43.

¹²⁵ Kusumaatmadja dan Agoes, *op.cit*, hlm. 18.

¹²⁶ Lihat Wallace, *op.cit*, hlm. 58-67.

¹²⁷ Hal ini harus memperhatikan faktor-faktor seperti pengakuan oleh negara lain. Baca lebih lanjut: Rebecca Wallace, *International Law*, hlm. 62-67.

perjanjian internasional ini menerima perjanjian internasional yang dibuatnya, maka negara-negara tersebut menjadi terikat oleh perjanjian internasional yang bersangkutan.¹²⁸ Artinya, negara-negara tersebut harus melaksanakan kewajiban-kewajiban yang ditentukan di dalam perjanjian internasional bersangkutan. Hal ini sesuai dengan salah satu prinsip yang paling fundamental di dalam hukum perjanjian internasional, yaitu prinsip *pacta sunt servanda*.¹²⁹

Telah dikemukakan bahwa negara memiliki kapasitas untuk membuat suatu perjanjian internasional. Sebaliknya, suatu negara juga dapat keluar dari perjanjian internasional yang diikutinya. Alasan suatu negara melakukan hal ini bermacam-macam, seperti adanya suatu keadaan yang berubah, perubahan pilihan domestik, atau ketidakpuasan terhadap institusi yang dibuat oleh perjanjian internasional yang bersangkutan, yang menyebabkan pertentangan antara kepentingan nasional dan komitmen internasional.¹³⁰ Namun, terhadap pengunduran diri ini harus mengikuti ketentuan di dalam perjanjian internasional yang bersangkutan dan ketentuan di dalam VCLT sebagaimana yang telah dijelaskan pada awal bab ini.

Sebagaimana negara-negara memiliki kapasitas untuk membuat perjanjian internasional, negara-negara juga dapat membuat suatu organisasi internasional. Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam bab sebelumnya, organisasi internasional pada umumnya dibuat dengan perjanjian internasional, yang kemudian menyebabkan organisasi internasional dikenal dengan sebutan “*treaty-based organization*”.¹³¹ Perjanjian internasional yang membentuk organisasi internasional ini kemudian menjadi konstitusi atau instrumen pokok dari organisasi internasional yang bersangkutan. Dengan terbentuknya organisasi internasional ini oleh suatu perjanjian internasional, artinya para anggota dari

¹²⁸ Lihat Pasal 2 ayat (1) butir b VCLT: ““*ratification*”, “*acceptance*”, “*approval*” and “*accession*” mean in each case the international act so named whereby a State establishes on the international plane its consent to be bound by a treaty”.

¹²⁹ Lihat Ian McTaggart Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, hlm. 3.

¹³⁰ Laurence R. Helfer, “Exiting Treaties”, *Virginia Law Review* (November, 2005), hlm. 1647.

¹³¹ Sands dan Klein, *op.cit*, hlm. 16.

organisasi internasional yang bersangkutan juga terikat dengan instrumen pokok (perjanjian internasional) yang membentuk organisasi internasional yang bersangkutan. Dikarenakan instrumen pokok ini merupakan suatu perjanjian internasional, maka instrumen pokok ini juga diatur oleh hukum perjanjian internasional yang terdapat di dalam VCLT.

Instrumen pokok ini merupakan sesuatu yang unik dan sering dikatakan membutuhkan tempat yang khusus di dalam hukum internasional.¹³² Instrumen pokok tersebut merupakan suatu perjanjian internasional, dihasilkan di antara perwakilan-perwakilan yang berwenang dari negara-negara yang bersangkutan, dan tidak memiliki perbedaan dengan perjanjian internasional lainnya. Karena hal ini, maka instrumen pokok tersebut tunduk pada ketentuan umum dari hukum perjanjian internasional. Namun, instrumen pokok tersebut bukan merupakan perjanjian internasional yang biasa, instrumen pokok ini mendirikan suatu organisasi internasional, dan berdasarkan alasan tersebut, sebagian besar ahli lebih menginginkan untuk memberikan instrumen pokok tersebut perjanjian internasional dengan status yang berbeda, yang kemudian menghasilkan instrumen pokok untuk tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum yang khusus. Atau apabila dilihat dari sisi yang berbeda, argumentasi bahwa di dalam situasi tertentu ketentuan hukum yang berbeda yang berlaku terhadap perjanjian internasional yang membentuk organisasi internasional dapat menghasilkan kesimpulan bahwa instrumen-instrumen ini memerlukan tempat yang khusus.

Dalam hal teoritis, klaim bahwa instrumen pokok merupakan sesuatu yang berbeda dari perjanjian internasional lainnya memerlukan elaborasi dan pembuktian yang serius, dalam hal ini para Penulis biasanya membatasi diri mereka dalam menggambarkan dalam hal apa instrumen pokok organisasi internasional berbeda secara praktek dari perjanjian internasional lainnya. Untuk beberapa Penulis, perbedaan yang penting adalah bahwa instrumen pokok biasanya dihasilkan dalam tenggang waktu yang tidak dapat ditentukan, hanya dapat diamandemen atau diakhiri dengan adanya peran organ yang relevan dari organisasi yang bersangkutan, dan sering kali diinterpretasikan sesuai dengan tujuan dari organisasi yang bersangkutan. Penulis lainnya melihat posisi khusus

¹³² Klabbers, *op.cit.*, hlm. 82.

dari instrumen pokok tersebut sebagian besar dari tujuan bersama yang dijalankan oleh organisasi tersebut, instrumen pokok (konstitusi) kemudian dikategorikan lebih berdasarkan pada situasi dimana kekuatan yang digunakan dalam mencapai tujuan bersama, daripada dalam mencapai tujuan yang telah disepakati bersama sebagaimana yang terdapat di dalam perjanjian internasional lainnya.¹³³

Di dalam VCLT, meskipun tidak memutuskan secara tegas mengenai kedudukan instrumen pokok, namun terlihat mendukung pandangan bahwa instrumen pokok dari organisasi internasional membentuk kelas tersendiri. Sebagai contoh, di dalam Pasal 5 disebutkan bahwa ketentuan hukum yang relevan dengan organisasi internasional diperbolehkan untuk bertentangan dengan hukum perjanjian internasional. VCLT juga menghormati semacam posisi yang khusus bagi organisasi internasional ketika berbicara mengenai isu lain yang berbeda. Sebagai contoh, organ dari organisasi internasional diperbolehkan memiliki peran untuk memeriksa kompatibilitas dari reservasi yang dilakukan oleh negara-negara anggota, sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (3).

Di dalam kasus tertentu terlihat adanya perbedaan yang jelas antara perjanjian internasional biasa dengan perjanjian internasional yang membentuk suatu organisasi internasional (instrumen pokok). Suatu contoh yang jelas berhubungan dengan keanggotaan dari suatu organisasi internasional. Biasanya, ketika suatu negara melakukan akses¹³⁴ suatu perjanjian internasional yang dihasilkan di antara negara-negara lain, maka biasanya negara pihak ketiga dapat menggunakan hak mereka untuk melakukan akses atau tidak, hal ini tergantung pada kehendak negara pihak ketiga yang bersangkutan. Di dalam organisasi internasional hal ini seringkali berbeda. Akses dari anggota baru bukanlah semata-mata suatu tindakan unilateral yang dilakukan oleh anggota baru tersebut, tetapi paling sering harus diikuti dengan keputusan positif yang memperbolehkan negara tersebut untuk bergabung menjadi anggota oleh suatu organ yang bersangkutan dari organisasi tersebut. Sebagai contoh, di dalam PBB penerimaan

¹³³ *Ibid*, hlm. 83.

¹³⁴ Akses artinya penerimaan suatu perjanjian internasional sehingga negara yang bersangkutan dapat menjadi anggota dari suatu perjanjian internasional tanpa menandatangani perjanjian internasional yang bersangkutan. Lihat Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), hlm. 88.

anggota baru memerlukan rekomendasi positif dari Dewan Keamanan dan keputusan dari Majelis Umum. Di dalam Uni Eropa, penerimaan anggota baru bergantung pada persetujuan secara keseluruhan dari *Council*, telah dikonsultasikan dengan *the Commission* dan telah memperoleh persetujuan dari *the European Parliament*. Dengan demikian, secara jelas terlihat bahwa prosedur penerimaan pada organisasi internasional diperbolehkan untuk bertentangan dengan hukum perjanjian internasional secara umum, meskipun dalam kasus dimana penerimaan akan muncul berdasarkan akses terhadap perjanjian internasional antara organisasi yang bersangkutan dengan anggota baru, perjanjian aksesinya sendiri akan diatur oleh hukum perjanjian internasional.

Instrumen pokok ini mengikat para anggota organisasi internasional yang bersangkutan. Instrumen pokok ini, selain menentukan maksud dan tujuan dari organisasi yang bersangkutan, juga menentukan mekanisme-mekanisme di dalam organisasi internasional yang bersangkutan, misalnya mekanisme keanggotaan, mekanisme pengambilan keputusan, mekanisme penyelesaian sengketa, dan lain-lain. Dengan demikian, instrumen pokok ini pada dasarnya mengatur berjalannya organisasi tersebut, salah satunya mengenai keanggotaan.

Suatu situasi tertentu dapat menyebabkan suatu negara ingin keluar dari keanggotaan organisasi internasional. Negara yang ingin melakukan pengunduran diri dikarenakan untuk mencapai tujuan yang berbeda-beda.¹³⁵ Contohnya, negara-negara melaksanakan opsi mereka untuk keluar dari suatu perjanjian internasional sebagai hasil dari perubahan dari preferensi dari kelompok yang berkepentingan di dalam wilayah domestik, perubahan kewajiban yang terjadi di dalam organisasi internasional, atau ekspansi dari fungsi suatu organisasi internasional. Perkembangan atau perubahan ini dapat membentuk suatu pemutusan antara kepentingan nasional dan komitmen internasional yang mengakibatkan suatu negara menginginkan suatu kebijakan pemutusan hubungan, seperti yang terjadi ketika Korea Utara mengundurkan diri dari *Nuclear Non-Proliferation Treaty* dan ketika AS mengundurkan diri dari yurisdiksi ICJ.¹³⁶

¹³⁵ Helfer, *loc.cit*, hlm. 1582.

¹³⁶ Lihat Masahiko Asada, *Arms Control Law in Crisis? A Study of the North Korean Nuclear Issue*, dalam Laurence R. Helfer, "Exiting Treaties", *Virginia Law Review* (November, 2005), hlm. 1584.

Suatu negara juga dapat menginginkan untuk keluar dari suatu perjanjian internasional (atau setidaknya mengancam untuk keluar) tidak untuk memutuskan diri mereka dari kerjasama di masa yang akan datang dengan negara-negara lain, tapi sebagai suatu strategi untuk meningkatkan suara mereka di dalam suatu organisasi internasional atau suatu forum negosiasi berbasis perjanjian internasional.¹³⁷ Pengunduran diri AS pada tahun 1970an dan 1980an dari perjanjian yang membentuk *International Labor Organization* (ILO) dan UNESCO mengikuti pola ini.¹³⁸ Dalam setiap kejadian tersebut, AS menggunakan pilihan untuk keluar atau ancaman untuk keluar, dan diikuti kehilangan dukungan organisasi dan pembiayaan, untuk menekan organisasi-organisasi untuk mengubah perilaku mereka, setelah AS memperbaharui keanggotaannya. Uni Soviet dan sekutunya menggunakan pendekatan yang sama pada tahun 1950an dengan secara sementara mengundurkan diri tetapi kemudian bergabung kembali dengan WHO, UNESCO, dan ILO.¹³⁹ AS dan EC juga menggunakan strategi keluar (*exit*) tersebut untuk menutup *Uruguay Round* yang membentuk *World Trade Organization* (WTO). Mereka mengundurkan diri dari *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) yang lama, sebuah perjanjian internasional yang memberikan keuntungan khusus bagi negara berkembang, dan kemudian meratifikasi *WTO Agreement* yang baru sebagai suatu paket, memaksa negara-negara berkembang untuk menerima paket kewajiban yang luas yang menguntungkan kepentingan AS dan Eropa.

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, setiap anggota dari suatu organisasi internasional terikat terhadap ketentuan di dalam instrumen pokoknya, termasuk ketentuan mengenai keanggotaannya. Namun, bagaimana halnya dengan

¹³⁷ Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, dalam Laurence R. Helfer, "Exiting Treaties", *Virginia Law Review* (November, 2005), hlm. 1584.

¹³⁸ Lihat Mark F. Imber, *The USA, ILO, UNESCO, dan IAEA: Politicization and Withdrawal in the Specialized Agencies*, dalam Laurence R. Helfer, "Exiting Treaties", *Virginia Law Review* (November, 2005), hlm. 1584

¹³⁹ N. Feinburg, *Unilateral Withdrawal from an International Organization*, dalam Laurence R. Helfer, "Exiting Treaties", *Virginia Law Review* (November, 2005), hlm. 1584.

instrumen pokok suatu organisasi internasional yang tidak memiliki ketentuan mengenai pengunduran diri?

Dalam hal instrumen pokok yang tidak terkandung ketentuan mengenai pengunduran diri negara anggotanya, suatu petunjuk dapat ditemukan di dalam VCLT, yaitu pada bagian pengakhiran perjanjian (*“Termination and Suspension of Operation of Treaties”*), yaitu pada Pasal 56 VCLT. Dengan demikian, dengan sifat dasar suatu instrumen pokok sebagai suatu perjanjian internasional, maka apabila suatu instrumen pokok tidak memiliki ketentuan mengenai pengunduran diri dari organisasi internasional tersebut, maka harus kembali mengacu kepada hukum perjanjian internasional, yakni VCLT.

Dengan demikian, hubungan antara pengakhiran perjanjian internasional dengan pengunduran diri dari keanggotaan organisasi internasional terletak pada status instrumen pokok organisasi internasional sebagai suatu perjanjian internasional. Dikarenakan instrumen pokok dari organisasi internasional merupakan perjanjian internasional, apabila di dalam instrumen pokok tersebut tidak terdapat ketentuan mengenai pengunduran diri maka harus mengacu kembali pada hukum perjanjian internasional yang terdapat di dalam VCLT.

3.3 Praktek Pengaturan Pengunduran Diri dari Keanggotaan Beberapa Organisasi Internasional beserta Contohnya

3.3.1 Liga Bangsa-Bangsa

Di dalam *Covenant* Liga Bangsa-Bangsa terdapat ketentuan mengenai pengunduran diri negara dari keanggotaannya. Dengan demikian, negara anggota dapat mengundurkan diri dari keanggotaan Liga Bangsa-Bangsa. Berikut akan dibahas mengenai pengadopsian klausul pengunduran diri di dalam *Covenant* Liga Bangsa-Bangsa.

3.3.1.1 Pengadopsian Klausul Pengunduran Diri

Ketika Presiden Wilson dari Amerika Serikat pulang dari perjalanan pertamanya ke Paris dengan membawa draft dari *Covenant* tertanggal 14 Februari 1919, di dalam draft tersebut belum terdapat ketentuan mengenai pengunduran

diri.¹⁴⁰ Banyak kritik yang kemudian diajukan terhadap draft tersebut yang berkaitan dengan tidak adanya ketentuan mengenai pengunduran diri tersebut. Senator Knox mengkritik di dalam sebuah pidatonya di *Senate* pada tanggal 1 Maret 1919 bahwa istilah “*league*” merupakan hal yang menyesatkan karena istilah tersebut dikonotasikan dengan sebuah konfederasi yang menyiratkan sebuah hak dari para anggotanya untuk mengundurkan diri sesuai kehendak anggota yang bersangkutan. Namun, pada kenyataan draft yang ada pada saat itu tidak mencantumkan suatu ketentuan pengunduran diri sehingga seakan-akan bentuk asosiasi yang diberikan disini adalah sebuah serikat (*union*), dan selama berada di dalam serikat tersebut maka akan terus berada di dalamnya tak peduli seberapa berat beban yang dapat terjadi. Atas kritik-kritik dari senator-senator di Amerika Serikat, akhirnya Presiden Wilson mengindikasikan bahwa *Covenant* tersebut tidak akan dapat diterima oleh Amerika Serikat apabila tidak mengandung ketentuan yang spesifik mengenai pengunduran diri, meskipun diperkirakan Perancis akan menentang adanya klausul mengenai pengunduran diri.

Kemudian pada pertemuan yang ke-13 dari *Commission on the League of Nations*, Presiden Wilson memperkenalkan suatu klausul mengenai pengunduran diri:¹⁴¹

“*After the expiration of ten years from the ratification of the Treaty of Peace of which this Covenant forms a part, any State a member of the League may, after giving one year's notice of its intention, withdraw from the League, provided all its international obligations and all its obligations under this Covenant shall have been fulfilled at the time of its withdrawal.*”

Keputusan dari para penyusun *Covenant* untuk memasukkan ketentuan mengenai pengunduran diri ini muncul dari konsep kedaulatan.¹⁴² Lord Robert Cecil mengklaim bahwa berdasarkan hukum internasional, apabila dalam suatu

¹⁴⁰ D. H. Miller, *The Drafting of the Covenant*, dalam Josephine Joan Burns, “Conditions of Withdrawal from the League of Nations”, *The American Journal of International Law* (Januari, 1935), hlm. 40.

¹⁴¹ Josephine Joan Burns, “Conditions of Withdrawal from the League of Nations”, *The American Journal of International Law* (Januari, 1935), hlm. 41.

¹⁴² Djura Nincic, *The Problem of Sovereignty in the Charter and in the Practice of the United Nations*, (Den Haag: Martinus Nijhoff Publishers, 1970), hlm. 288.

perjanjian internasional tidak terdapat suatu ketentuan mengenai pengunduran diri, maka pengunduran diri tersebut adalah tidak sah.¹⁴³ Namun, ada pula pihak lain yang berpendapat bahwa meskipun tidak terdapat ketentuan mengenai pengunduran diri, hak tersebut tetap ada. Ketentuan mengenai pengunduran diri tetap dimasukkan ke dalam rumusan *Covenant* dikarenakan adanya ketakutan apabila ketentuan tersebut tidak dimasukkan, maka hak pengunduran diri tersebut tidak ada.

Diskusi mengenai klausul ini berpusat pada unsur waktu yang diberikan. Perancis menolak adanya unsur jangka waktu sepuluh tahun yang diperlukan agar dapat mengeksekusi hak pengunduran ini, karena menurutnya hal ini dapat mengimplikasikan efek psikologis yang buruk, yaitu ditakuti pada akhir jangka waktu sepuluh tahun tersebut Liga dapat putus dengan mudah. Diskusi mengenai hal ini pada akhirnya menghasilkan klausul yang sama dengan Pasal 1 ayat (3) dari *Covenant* yang dikenal di kemudian hari.¹⁴⁴ Namun, *Commission* tidak melakukan usaha dalam menginterpretasikan bagian kedua dari ketentuan pengunduran diri tersebut, yaitu mengenai “*provided all its international obligations and all its obligations under this Covenant shall have been fulfilled at the time of its withdrawal*”, dan juga tidak menentukan organ dari Liga yang berwenang untuk menentukan pemenuhan kewajiban sesuai dengan pasal tersebut.

3.3.1.2 Interpretasi Terhadap Pasal 1 ayat (3) *Covenant* Liga Bangsa-Bangsa

Tidak terdapat suatu bentuk interpretasi terhadap Pasal 1 ayat (3), namun dapat dianggap bahwa frase “*and all its obligations under this Covenant*” yang terdapat di dalam ayat tersebut juga melingkupi cakupan yang sama luasnya dengan kewajiban fundamental yang terkandung di dalam *Covenant* sebagaimana yang terkandung di dalam Pasal 16 ayat (4).¹⁴⁵

¹⁴³ Widdows, *loc.cit*, hlm. 98.

¹⁴⁴ Pasal 1 ayat (3) dari *Covenant* tersebut pada akhirnya berbunyi: “*Any Member of the League may, after two years' notice of its intention so to do, withdraw from the League, provided that all its international obligations and all its obligations under this Covenant shall have been fulfilled at the time of its withdrawal*”.

Masalah mengenai siapa yang berwenang untuk memutuskan bahwa suatu negara yang akan mengundurkan diri telah memenuhi semua kewajiban internasionalnya dan semua kewajibannya di hadapan *Covenant* ini diperdebatkan di *Senate* Amerika Serikat pada tahun 1919 dan 1920 ketika *Treaty of Versailles*, yang membentuk sebagian dari *Covenant*, dipertimbangkan. Ada suatu pendapat yang menyatakan bahwa Pasal 1 ayat (3) memperbolehkan hak untuk mengundurkan diri yang diajukan oleh Amerika Serikat untuk dijalankan oleh sebuah organ dari Liga Bangsa-Bangsa, dan bahwa hal ini tidak meninggalkan masalah pengunduran diri ini seluruhnya di bawah kontrol dari Negara yang ingin mengundurkan diri.¹⁴⁶ Di dalam sebuah memorandum yang berkaitan dengan interpretasi dari klausul pengunduran diri yang diajukan oleh Mr. Miller ke *Senate* menyatakan bahwa pendapat tersebut tidak berdasar dan bahwa hak untuk mengundurkan diri diberikan kepada setiap anggota dari Liga atas diskresinya masing-masing yang tidak dikontrol, sama seperti alasan mengundurkan diri harus dinyatakan.¹⁴⁷

Selain itu, terdapat sebuah pendapat pula bahwa sebenarnya Pasal 1 ayat (3) merupakan Pasal yang memperkenalkan dan lebih menekankan pada kewajiban yang ada sampai tanggal pengunduran diri, bukan hak pengunduran diri itu sendiri. Apabila Pasal 1 ayat (3) tersebut merupakan klausul pengunduran diri, maka seharusnya pasal tersebut hanya menyebutkan bahwa “*any member of the League may after two years notice of its intention so to do, withdraw from the League*”. Mengapa ketentuan spesifik mengenai pemenuhan kewajiban dimasukkan apabila, pertama, setiap anggota Liga memiliki hak absolut untuk mengundurkan diri dengan memberikan pemberitahuan dua tahun sebelumnya,

¹⁴⁵ Interpretasi yang diberikan terhadap Pasal 16 ayat (4) ini diberikan berkaitan dengan posisi hukum negara anggota yang tidak membayar kontribusinya terhadap Liga. Interpretasi yang diberikan adalah meskipun tidak terdapat ketentuan spesifik di dalam *Covenant* yang memberikan sanksi bagi tidak dibayarnya kontribusi, namun Pasal 16 ayat (4) ini dapat diberlakukan, tetapi hanya dalam kasus yang paling ekstrim saja.

¹⁴⁶ Burns, *loc.cit*, hlm. 47.

¹⁴⁷ Mr. Miller menyatakan bahwa: “*It is impossible to discover any foundation for the argument advanced that in some way the council of the league (or the assembly) would have jurisdiction to pass upon the question of withdrawal. To exist such jurisdiction would have to be expressly conferred. No such jurisdiction is mentioned or even implied in the covenant. The right of withdrawal is given to each member of the league in its own uncontrolled discretion as not even a reason for withdrawal need be alleged.*”

dan kedua, jika permasalahan mengenai ketidakpenuhan kewajiban dapat diajukan hanya setelah pengunduran diri telah terjadi, maka pada waktu kapan anggota yang telah mengundurkan diri tersebut tidak lagi menjadi subyek dari yurisdiksi Liga?

Dalam menjelaskan klausul pengunduran tersebut, Presiden Wilson menyatakan pandangannya bahwa negara yang memberikan pemberitahuan untuk mengundurkan diri merupakan satu-satunya pihak yang dapat menentukan apakah negara yang bersangkutan telah memenuhi kewajiban internasionalnya dan kewajiban di hadapan *Covenant* dan hal ini hanya dapat dibatasi oleh pengaruh opini publik dari masyarakat dunia.¹⁴⁸ Interpretasi yang dikeluarkan oleh Presiden Wilson ini tidak didukung oleh komentator-komentator *Covenant*.

Schucking dan Wehberg memberikan suatu gagasan yang menarik mengenai badan yang berhak untuk menentukan apakah suatu negara yang mengundurkan diri telah memenuhi seluruh kewajiban internasional dan kewajiban di hadapan *Covenant* ini.¹⁴⁹ Mereka mengusulkan bahwa jika terdapat keraguan mengenai masalah adanya suatu kewajiban internasional dan pemenuhannya, maka sebuah pengadilan seharusnya dirujuk untuk menentukan hal tersebut. Mereka memiliki pandangan bahwa pada kasus semacam itu Liga Bangsa Bangsa akan menjadi salah satu pihaknya, dan dengan demikian akan menjadi sesuatu yang bertentangan dengan keadilan apabila masalah ini ditentukan oleh Majelis atau *Council* untuk mengambil keputusan. Namun, mereka mengusulkan bahwa dalam kasus semacam itu, dengan meminta *advisory opinion* kepada PCIJ pun sudah cukup untuk mengambil keputusan.

Peran yang dimainkan oleh salah satu atau lebih dari organ-organ Liga sama sekali tidak jelas dalam menentukan apakah suatu negara yang menginginkan untuk mengundurkan diri telah memenuhi kewajibannya. Organ yang mengambil inisiatif dalam memberikan Brazil dan Spanyol undangan untuk kembali ke Liga sebelum pengunduran diri kedua negara tersebut berlaku adalah *Council*. Dan *Council* juga yang memiliki kekuasaan untuk mengeluarkan suatu

¹⁴⁸ Burns, *loc.cit*, hlm. 48.

¹⁴⁹ *Ibid*.

anggota yang telah melanggar ketentuan *Covenant* berdasarkan Pasal 16 ayat (4). Berdasarkan hal ini, maka kemungkinan *Council* juga yang akan menentukan apakah suatu anggota telah melanggar suatu ketentuan dari *Covenant*.

3.3.1.3 Kasus Pengunduran Diri yang Terjadi di Liga Bangsa-Bangsa

Di dalam kasus pengunduran Kosta Rika, Spanyol, dan Brazil klausul tersebut tetap tidak mendapat penjelasan. Hal ini dikarenakan dalam situasinya, ketiga negara tersebut tidak memerlukan penggunaan dari interpretasinya.¹⁵⁰ Kosta Rika menyampaikan kehendaknya untuk mengundurkan diri di dalam sebuah surat bersama dengan sebuah cek sebagai pembayaran kontribusi selama Kosta Rika menjadi anggota dari Liga Bangsa-Bangsa, yang disampaikan kepada Sekretaris Jendral dari Liga. Kosta Rika mengundurkan diri karena merasa tidak puas dengan resolusi-resolusi Majelis yang memberikan wewenang kepada Sekretaris Jenderal untuk membuat perwakilan-perwakilan yang bertujuan untuk mendesak untuk memastikan negara-negara Amerika Latin membayar tunggakan kontribusinya.¹⁵¹ Di dalam Majelis Keenam dinyatakan penyesalan Liga atas kehendak Kosta Rika untuk mengundurkan diri dan berharap Pemerintah Kosta Rika dapat bekerja sama lagi dengan Liga. Di dalam kasus ini tidak terapat persoalan mengenai kewajiban internasional atau kewajiban di hadapan *Covenant*, dikarenakan hanya ada kemungkinan untuk memberlakukan ketentuan tersebut apabila Kosta Rika tidak membayar kontribusinya.

Brazil dan Spanyol juga mengajukan pemberitahuan atas kehendak mereka untuk mengundurkan diri dari Liga dikarenakan adanya pertimbangan masuknya Jerman ke dalam Liga pada tahun 1926. Dalam kedua kasus ini tidak terdapat persoalan mengenai pemenuhan kewajiban dari kedua negara tersebut.¹⁵² *Council* kemudian mengirimkan surat kepada kedua negara tersebut pada 9 Maret 1928 yang meminta kepada kedua negara tersebut untuk mempertimbangkan kembali kehendak mereka untuk mengundurkan diri dari Liga dan juga memberikan

¹⁵⁰ *Ibid*, hlm. 44.

¹⁵¹ *Ibid*.

¹⁵² *Ibid*.

mereka undangan yang tulus untuk kembali dan berpartisipasi dalam Liga. Brazil merespon ke *Council* dengan menyatakan bahwa Brazil tidak mengubah keputusannya untuk mengundurkan diri, sedangkan Spanyol memutuskan untuk membatalkan kehendaknya untuk mengundurkan diri.

Persoalan mengenai pemenuhan kewajiban ini baru muncul ketika Jepang menyampaikan pemberitahuan pengunduran diri kepada Liga.¹⁵³ Pengunduran diri Jepang ini dilakukan berkaitan dengan laporan yang dihasilkan oleh Liga atas usahanya dalam menyelesaikan konflik Sino-Jepang. Laporan ini diterima dengan suara bulat kecuali suara negatif dari Jepang. Bagian III dari laporan tersebut berjudul "*Chief Characteristics of the Dispute*" dan di dalamnya terdapat beberapa opini dari Majelis sehubungan dengan adanya pemenuhan atau tidak dipenuhinya kewajiban di hadapan *Covenant* dari para pihak yang bersengketa. Di dalam laporan tersebut dinyatakan bahwa Jepang dan Cina masing-masing memiliki keluhan terhadap sesamanya di Manchuria sebelum tanggal 18 September 1931. Lebih lanjut dinyatakan bahwa, meskipun pada tanggal 18 September 1931 petugas Jepang di dekat Mukden mengaku bahwa mereka bertindak atas dasar pembelaan diri, namun Majelis tidak dapat mempertimbangkan bahwa operasi militer lainnya yang dilakukan oleh Jepang di Mukden dan tempat lainnya di Manchuria pada malam yang sama merupakan tindakan pembelaan diri. Selain itu, tindakan pembelaan diri tersebut tidak mengecualikan suatu negara untuk mematuhi ketentuan Pasal 12 dari *Covenant*.

Bagian terakhir dari laporan tersebut terdiri atas seperangkat rekomendasi yang diusulkan oleh Majelis sebagai rekomendasi yang adil dan tepat. Dalam membuat rekomendasi-rekomendasi ini, Majelis memutuskan untuk mengikuti prinsip-prinsip tertentu, dan yang paling penting diantaranya adalah sesuai dengan ketentuan-ketentuan di dalam *Covenant*, *the Pact of Paris*, dan *the Nine-Power Treaty of Washington*. Rekomendasi yang spesifik yang diberikan untuk penyelesaian sengketa di antaranya adalah evakuasi tentara Jepang di luar zona *South Manchuria Railway*, pengorganisasian Manchuria yang otonom dibawah kedaulatan Cina, negosiasi antara Cina dan Jepang dengan bantuan sebuah komite yang dibentuk Majelis.

¹⁵³ *Ibid*, hlm. 45.

Perwakilan Jepang memberikan suara yang menentang laporan Majelis tersebut dan pada tanggal 27 Maret 1933, Pemerintah Jepang menyampaikan pemberitahuan kepada Sekretaris Jenderal atas kehendaknya untuk mengundurkan diri dari Liga. Jepang menyatakan bahwa para anggota Liga telah gagal dalam memahami realita dari situasi di Timur dan menginginkan agar Liga menghadapi Jepang dengan memberikan perlakuan yang tepat ke Jepang. Pemerintah Jepang selanjutnya menjelaskan bahwa dikarenakan terdapat perbedaan pandangan yang fundamental antara Jepang dan anggota-anggota Liga berkaitan dengan interpretasi mereka terhadap *Covenant* dan perjanjian internasional lainnya, maka Pemerintah Jepang menyadari bahwa terdapat suatu perbedaan pendapat yang tidak dapat dirujuk kembali antara Jepang dan Liga mengenai kebijakan kedamaian, khususnya dalam hal prinsip-prinsip dimana para anggota Liga seharusnya mengikutinya dalam membuat perdamaian yang awet di Timur. Jepang menganggap bahwa dengan demikian maka kerjasama antara Jepang dan Liga Bangsa Bangsa tidak mungkin untuk dilanjutkan, dan kemudian memberikan pemberitahuan mengenai kehendaknya untuk menjalankan pengunduran diri berdasarkan Pasal 1 ayat (3) dari *Covenant*.

Baik *Council* maupun Majelis tidak memberikan pernyataan langsung berkaitan dengan pemenuhan atau tidak terpenuhinya kewajiban internasional oleh Jepang dan juga kewajiban di hadapan *Covenant* sesuai arti dalam Pasal 1 ayat (3), meskipun laporan Majelis tertanggal 24 Februari 1933 dapat digunakan sebagai dasar di masa depan untuk memutus hal yang berkaitan dengan kewajiban.

3.3.2 Perserikatan Bangsa-Bangsa

Di dalam Piagam PBB tidak tercantum ketentuan mengenai pengunduran diri negara anggota, sehingga pengunduran diri dari keanggotaan tidak dapat dilakukan oleh negara anggota PBB. Namun, terhadap hal ini terdapat pengecualian. Pengecualian ini terdapat di dalam penjelasan atas pengunduran diri tersebut yang sering disebut sebagai sebuah “Deklarasi interpretatif”

(“*interpretative Declaration*”).¹⁵⁴ Di dalam *United Nations Conference on International Organization* (selanjutnya disebut “Konferensi”), subkomite dari *Committee I/2* berpendapat bahwa *Dumbarton Oaks Proposals* telah sengaja menghilangkan ketentuan-ketentuan mengenai pengunduran diri untuk menghindari kelemahan yang terkandung di dalam *Covenant* Liga Bangsa-Bangsa.¹⁵⁵ *Dumbarton Oaks Proposals* menginginkan untuk membentuk organisasi yang sangat permanen. Ketika pertanyaan mengenai apakah klausul pengunduran diri dimasukkan ke dalam Piagam muncul di dalam *Committee I/2*, sembilan belas negara memberikan suara setuju dan dua puluh dua negara memberikan suara negatif. Pada akhirnya, komite tersebut setuju bahwa klausul pengunduran diri tidak dimasukkan, namun usulan ini dinyatakan dalam rumusan berikut, yang disetujui oleh tiga puluh delapan suara untuk dimasukkan ke dalam laporan, yaitu:¹⁵⁶

“The Committee adopts the view that the Charter should not make express provision either to permit or to prohibit withdrawal from the Organization. The Committee deems that the highest duty of the nations which will become Members is to continue their cooperation within the Organization for the preservation of international peace and security. If, however, a Member because of exceptional circumstances feels constrained to withdraw, and leave the burden of maintaining international peace and security on the other Members, it is not the purpose of the Organization to compel that Member to continue its cooperation in the Organization. It is obvious, particularly, that withdrawals or some other forms of dissolution of the Organization would become inevitable if, deceiving the hopes of humanity, the Organization was revealed to be unable to maintain peace or could do so only at the expense of law and justice. Nor would a Member be bound to remain in the Organization if its rights and obligations as such were changed by Charter amendment in which it has not concurred and which it finds itself unable to accept, or if an amendment duly accepted by the necessary majority in the Assembly or in a general conference fails to secure the ratification necessary to bring such amendment into effect. It is for these considerations that the Committee has decided to abstain from recommending insertion in the Charter of a formal clause specifically forbidding or permitting withdrawal.”

¹⁵⁴ Egon Schwelb, “Withdrawal from the United Nations: the Indonesian Intermezzo”, *The American Journal of International Law* (Juli, 1967), hlm. 662.

¹⁵⁵ Hans Kelsen, “Withdrawal from the United Nations”, *The Western Political Quarterly* (Maret, 1948), hlm. 29.

¹⁵⁶ *Ibid.*

Berdasarkan penjelasan ini yang telah dimasukkan ke dalam laporan dari *Commission I* ke dalam sesi pleno dari konferensi tersebut, maka setiap negara tidak memiliki hak untuk mengundurkan diri dari PBB, namun apabila terdapat keadaan yang istimewa (“*because of exceptional circumstances*”) dan negara yang bersangkutan merasa harus mengundurkan diri maka PBB tidak dapat memaksa negara yang bersangkutan untuk terus menjadi anggotanya. Namun, timbul permasalahan mengenai siapa yang berwenang untuk menentukan masalah apakah yang termasuk keadaan istimewa itu.

Dalam penjelasan dari Piagam telah dicoba untuk dijelaskan mengenai istilah “*exceptional circumstances*” ini dengan mengilustrasikan beberapa contoh.¹⁵⁷ Pertama, keadaan istimewa tersebut akan muncul apabila PBB dianggap tidak lagi dapat menjalankan fungsinya dalam mempertahankan kedamaian, atau hanya dapat menjalankan fungsinya dengan melanggar hukum dan keadilan (“*the Organization was revealed to be unable to maintain peace or could do so only at the expense of law and justice*”). Dalam hal ini maka masih terdapat permasalahan mengenai siapakah yang berwenang untuk menentukan apakah PBB tidak lagi dapat menjalankan fungsinya untuk mempertahankan keamanan.

Contoh kedua dari “*exceptional circumstances*” adalah apabila terdapat suatu perubahan hak dan kewajiban anggota berdasarkan amandemen Piagam dan perubahan tersebut tidak dapat disetujui oleh anggota yang bersangkutan (“*rights and obligations as such were changed by Charter amendment in which it has not concurred*”).

Contoh ketiga dari “*exceptional circumstances*” adalah ketika amandemen yang telah diterima oleh suara mayoritas yang diperlukan di dalam Majelis atau di dalam *General Conference* telah gagal untuk mendapatkan jumlah ratifikasi yang diperlukan agar amandemen tersebut dapat berlaku (“*an amendment duly accepted by the necessary majority in the Assembly or in the General Conference fails to secure the ratification necessary to bring such amendment into effect*”).¹⁵⁸

¹⁵⁷ *Ibid*, hlm. 30.

¹⁵⁸ *Ibid*, hlm. 31.

3.3.2.1 Pandangan Para Penulis

Hans Kelsen memberikan pandangannya di dalam tulisannya mengenai ilustrasi keadaan istimewa tersebut. Menurutnya, pengunduran diri yang dapat dilakukan akibat tidak setujunya terhadap suatu amandemen piagam merupakan bertentangan dengan Pasal 108 dan 109 dari Piagam.¹⁵⁹ Berdasarkan kedua pasal tersebut maka amandemen Piagam mengikat tidak hanya bagi anggota-anggota yang telah menyetujuinya atau merekomendasinya dan meratifikasinya, tapi juga bagi semua anggota lainnya. Suatu anggota tidak memiliki hak untuk mengundurkan diri hanya karena negara tersebut tidak dapat menerima amandemen, ataupun karena negara tersebut tidak lagi dapat menerima ketentuan apapun di dalam Piagam yang belum diamandemen.

Menurut Hans Kelsen, ilustrasi mengenai “*exceptional circumstances*” yang terdapat di dalam Penjelasan dari *Committee I/2*, dimana karena hal tersebut seorang anggota dapat memiliki hak untuk mengundurkan diri, tidak terlalu sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung di dalam Piagam. Hal ini dikarenakan pengunduran diri tersebut bertujuan untuk menyingkirkan kewajiban yang diberikan oleh Piagam, terutama yang timbul dari amandemen Piagam yang tidak disetujui oleh anggota yang bersangkutan. Akan tetapi tujuan ini tidak dapat dicapai dengan pengunduran diri karena berdasarkan Pasal 2 butir 6, non anggota

¹⁵⁹ Pasal 108 Piagam PBB berbunyi: “*Amendments to the present Charter shall come into force for all Members of the United Nations when they have been adopted by a vote of two thirds of the members of the General Assembly and ratified in accordance with their respective constitutional processes by two thirds of the Members of the United Nations, including all the permanent members of the Security Council.*” Sedangkan Pasal 109 Piagam PBB berbunyi: “*1. A General Conference of the Members of the United Nations for the purpose of reviewing the present Charter may be held at a date and place to be fixed by a two-thirds vote of the members of the General Assembly and by a vote of any seven members of the Security Council. Each Member of the United Nations shall have one vote in the conference. 2. Any alteration of the present Charter recommended by a two-thirds vote of the conference shall take effect when ratified in accordance with their respective constitutional processes by two thirds of the Members of the United Nations including all the permanent members of the Security Council. . 3. If such a conference has not been held before the tenth annual session of the General Assembly following the coming into force of the present Charter, the proposal to call such a conference shall be placed on the agenda of that session of the General Assembly, and the conference shall be held if so decided by a majority vote of the members of the General Assembly and by a vote of any seven members of the Security Council.*”

juga memiliki kewajiban yang diberikan oleh Piagam, atau oleh amandemen dari Piagam, selayaknya anggota PBB.¹⁶⁰

Selain itu, apabila Dewan Keamanan menganggap bahwa pengunduran diri dari suatu anggota merupakan ancaman terhadap kedamaian, maka berdasarkan Pasal 39, Dewan Keamanan dapat memberikan rekomendasi kepada anggota yang bersangkutan untuk tidak mengundurkan diri, dan dalam hal ketidakpatuhan terhadap rekomendasi ini, Dewan Keamanan dapat mengambil langkah-langkah penegakkan, atau Dewan Keamanan juga dapat mengambil langkah-langkah penegakkan tanpa adanya rekomendasi terlebih dahulu. Langkah-langkah penegakkan ini merupakan langkah-langkah yang tercantum di dalam Bab VII dari Piagam PBB, yakni mengenai "*Aciton with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression*". Langkah-langkah tersebut diantaranya adalah Dewan Keamanan dapat memperingatkan anggota yang bersangkutan untuk mematuhi ketentuan yang bersangkutan, menentukan cara tertentu untuk membuat anggota tersebut patuh tanpa menggunakan kekuatan bersenjata seperti menyela hubungan ekonomi negara yang bersangkutan atau pemutusan hubungan diplomatis, ataupun melakukan tindakan-tindakan seperti blokade udara, laut, atau darat. Dengan demikian, pernyataan di dalam penjelasan, yang menyatakan PBB tidak dapat memaksa anggota yang bersangkutan untuk melanjutkan kerjasamanya di dalam PBB ("*it is not the purpose of the Organization to compel that Member to continue its cooperation in the Organization*"), adalah tidak sesuai dengan kemungkinan yang ditentukan oleh rumusan Pasal 39 dari Piagam.

Pada tanggal 25 Juni 1945, ketika laporan dari *Commission I* yang mengandung penjelasan dari *Committee I/2* tersebut dipresentasikan di dalam Sesi Pleno Kesembilan dari Konferensi, Uni Soviet menyatakan perbedaan pendapatnya bahwa hak untuk mengundurkan diri merupakan konsekuensi dari prinsip demokrasi dan juga prinsip kedaulatan. Uni Soviet menyatakan pandangannya ini dengan memasukkan Pasal 17 dari Konstitusi USSR yang

¹⁶⁰ Lihat Pasal 2 butir 6 Piagam PBB yang berbunyi: "*The Organization shall ensure that states which are not Members of the United Nations act in accordance with these Principles so far as may be necessary for the maintenance of international peace and security.*"

memberikan hak bagi setiap Republik Uni untuk secara bebas mengundurkan diri dari USSR dan menyatakan bahwa Pasal tersebut dimasukkan ke dalam Konstitusi USSR sebagai bentuk pengakuan terhadap hak kedaulatan. Uni Soviet berpendapat bahwa dengan tidak adanya ketentuan untuk mengundurkan diri maka hal ini merupakan pelanggaran terhadap prinsip demokrasi dan kedaulatan. Namun, pendapat ini sepandangan dengan *Committee I/2*, dimana di dalam penjelasannya tidak menyimpulkan hak untuk mengundurkan diri dari kedaulatan para negara anggota. Penjelasan tersebut hanya menyebutkan mengenai pengunduran diri berdasarkan "*exceptional circumstances*".

Hans Kelsen juga memberikan komentarnya terhadap pandangan Uni Soviet ini. Apabila dengan adanya kedaulatan mengimplikasikan adanya suatu hak pengunduran diri yang tidak dapat dilanggar dari organisasi yang dibentuk oleh suatu perjanjian internasional, maka ini berarti negara berdaulat tersebut hanya terikat pada sebuah perjanjian internasional selama negara tersebut menghendaki.¹⁶¹ Dengan demikian dalam pemikiran ini, maka kedaulatan tidak sesuai dengan pemikiran bahwa hukum internasional mengikat negara-negara. Apabila dasar dari Piagam merupakan konsep dari kedaulatan yang tidak terbatas, maka tidak ada satupun ketentuan di dalam Piagam yang mengikat para anggotanya. Dengan demikian, tidak dapat disangkal bahwa organisasi internasional yang dibentuk oleh suatu perjanjian internasional memiliki suatu fungsi yang esensial untuk membatasi kedaulatan dari para anggota. Hal ini menghilangkan konsep kedaulatan yang tidak terbatas, meskipun terdapat rumusan Pasal 2 butir 1 yang menyatakan adanya persamaan kedaulatan "*sovereign equality*" di antara para anggota sebagai salah satu prinsip dari PBB.

Hans Kelsen juga menyatakan bahwa terdapat suatu pandangan yang telah secara umum diterima. Pandangan tersebut menyatakan bahwa suatu perjanjian internasional yang dibuat dengan tujuan untuk membuat kondisi yang abadi ("*everlasting condition of things*") tidak dapat dilakukan pengunduran diri oleh suatu anggota jika perjanjian internasional yang bersangkutan tidak memberikan kemungkinan untuk pengunduran diri tersebut. Pengecualian terhadap hal ini, yang disetujui oleh beberapa Penulis, adalah pengaplikasian dari *clausula rebus*

¹⁶¹ Kelsen, *loc.cit*, hlm. 33.

sic stantibus.¹⁶² Arti dari klausula tersebut seharusnya adalah perubahan keadaan yang fundamental yang dapat menjustifikasi suatu anggota dalam meminta agar dilepaskan dari kewajiban-kewajiban perjanjian internasional yang bersangkutan (“*a fundamental change of circumstances may be of such kind as to justify a party in demanding to be released from the obligations of an unnotifiable treaty*”). Perubahan fundamental dari keadaan (“*fundamental change of circumstances*”) ini berarti bahwa kewajiban-kewajiban yang ditetapkan di dalam perjanjian internasional yang bersangkutan membahayakan keberadaan anggota yang menghendaki pengunduran diri tersebut di dalam organisasi internasional tersebut.

Ketika sebuah negara berpendapat bahwa telah terjadi perubahan keadaan yang fundamental, maka yang pertama yang harus dilakukan negara yang bersangkutan adalah meminta anggota lainnya untuk mencabut perjanjian internasional yang bersangkutan.¹⁶³ Jika pencabutan tersebut, bersama dengan usulan untuk mengajukan kasus tersebut ke sebuah pengadilan internasional, ditolak, negara yang bersangkutan dapat menyatakan dirinya tidak lagi terikat dengan perjanjian internasional yang bersangkutan.

Apabila suatu anggota dari PBB berkehendak untuk mengundurkan diri dari PBB dikarenakan perubahan fundamental dari keadaan tersebut, maka anggota yang bersangkutan harus mengajukan permintaan kepada PBB untuk dilepaskan dari keanggotaan, dan jika permintaan ini ditolak, sengketa tersebut harus diajukan kepada organ yudisial utama dari PBB, yaitu *International Court of Justice* (ICJ). Namun, di dalam Piagam tidak terdapat ketentuan yang memberikan wewenang kepada Dewan Keamanan ataupun Majelis Umum untuk melepaskan suatu negara dari keanggotaan, dan ICJ tidak memiliki yurisdiksi dalam suatu sengketa antara PBB dan sebuah anggota. Anggota yang ingin mengundurkan diri tersebut harus menyampaikan permintaannya kepada semua anggota PBB lainnya, dan anggota yang bersangkutan hanya dapat melaksanakan hak pengunduran dirinya setelah menunggu jawaban selama jangka waktu tertentu yang sesuai, kecuali anggota lainnya mengusulkan kasus ini diberikan kepada keputusan suatu pengadilan internasional. Pengadilan ini dapat merupakan ICJ

¹⁶² *Ibid*, hlm. 34.

¹⁶³ *Ibid*.

jika sengketa yang diajukan adalah sengketa antar negara, dan bukan sebagai sengketa antara organisasi internasional dan anggotanya. Apabila pengadilan yang bersangkutan memutuskan bahwa tidak terjadi suatu perubahan yang vital dari keadaan, maka hak untuk mengundurkan diri tersebut tidak ada.

Analisis ini menunjukkan bahwa *clausula rebus sic stantibus* tidak memberikan anggota-anggota hak untuk mengundurkan diri sebagai suatu pernyataan dari kedaulatan mereka, maupun memberikan hak untuk mengundurkan diri berdasarkan keadaan istimewa (*“exceptional circumstances”*) sebagaimana yang disebutkan di dalam komentar dari *Committee I/2*.¹⁶⁴ Keadaan istimewa ini sama sekali tidak sama dengan hak untuk mengundurkan diri berdasarkan perubahan vital dari keadaan. Suatu keadaan dimana suatu amandemen telah dilakukan tanpa persetujuan suatu anggota atau sebuah amandemen yang telah disetujui oleh suatu anggota yang tidak terjadi, tidak bisa diinterpretasikan sebagai suatu perubahan vital dari keadaan yang dapat menjustifikasi suatu pihak untuk dilepaskan dari keanggotaan.

Penjelasan dari *Committee I/2* mengacu hanya kepada pengunduran diri “anggota” dari PBB, dan istilah “anggota” disini berarti anggota dari komunitas yang dibentuk oleh Piagam dalam arti yang sempit, yakni negara-negara yang diwakili di dalam Majelis Umum. Akan tetapi, terdapat suatu organisasi internasional yang dibentuk oleh Piagam dalam arti yang lebih luas, yaitu yang terdiri atas bagian integral dari Statuta ICJ. Ini adalah komunitas keseluruhan dari PBB, yaitu PBB itu sendiri dalam arti yang sempit, dan komunitas yudisial yang dibentuk oleh Statuta ICJ.

Berdasarkan Pasal 93 butir 1 dari Piagam, anggota PBB secara *ipso facto* menjadi anggota dari Statuta dan dengan demikian juga sebagai anggota dari komunitas yudisial. Meskipun Statuta merupakan suatu bagian yang integral dari Piagam, namun Statuta tersebut tetap merupakan instrumen yang independen.¹⁶⁵ Prosedur amandemen yang terkandung di dalam Statuta tidak sama dengan yang terdapat di dalam Piagam. Kenyataan bahwa terdapat kemungkinan adanya

¹⁶⁴ *Ibid*, hlm. 35.

¹⁶⁵ *Ibid*, hlm. 36.

keanggotaan dalam Statuta tanpa adanya keanggotaan di dalam PBB menimbulkan interpretasi bahwa suatu anggota dari PBB dapat mengundurkan diri dari komunitas yudisial saja, tanpa mengundurkan diri dari keanggotaan Statuta. Dan juga sebaliknya, suatu negara dapat mengundurkan diri dari PBB (dalam arti yang sempit) sementara pada saat yang bersamaan masih menjadi anggota dari Statuta.

Sementara itu, pandangan para penulis berbeda-beda mengenai status dan efek hukum dari penjelasan tersebut dan atas interpretasinya, sebagaimana pandangan para penulis tersebut berbeda-beda mengenai konsekuensi dari ketiadaan rumsuan mengenai pengunduran diri di dalam naskah Piagam itu sendiri.¹⁶⁶ Menurut Hans Kelsen, penjelasan mengenai pengunduran diri yang dimasukkan ke dalam laporan *Commission I* tidak memiliki efek hukum, sehingga tidak dapat menjadi interpretasi yang sah dari Piagam. Untuk mendapatkan efek hukum, seharusnya prinsip-prinsip yang diuraikan di dalam penjelasan tersebut dimasukkan ke dalam teks Piagam, atau dengan membuatnya sebagai isi dari perjanjian internasional lainnya yang dibentuk oleh semua negara-negara yang juga merupakan anggota dari Piagam, atau juga dapat dibentuk suatu protokol tambahan, yang diformulasikan sebagai sebuah reservasi yang terlampir pada penandatanganan atau pengratifikasian dari Piagam. Namun, hal-hal ini tidak ada yang diterapkan.

Senator Henri Rolin, yang merupakan Ketua dari *Commission I* di San Francisco, menyatakan pada tahun 1960 bahwa Konferensi telah secara jelas menyatakan penolakannya untuk memberikan suatu kemungkinan pengunduran diri. Senator Henri Rolin juga menolak untuk menginterpretasikan ketiadaan klausul pengunduran diri tersebut sebagai hak tersirat atas pengunduran diri.

Goodrich dan Hambro percaya bahwa cara Deklarasi interpretatif diadopsi tampaknya menjustifikasi suatu bentuk reservasi yang secara umum diterima yang memiliki kekuatan mengikat yang sama dengan Piagam itu sendiri. Namun, terhadap pandangan ini terdapat beberapa kelemahan. Untuk menyatakan bahwa reservasi terhadap Piagam merupakan suatu hal yang diterima pun merupakan

¹⁶⁶ Schwelb, *loc.cit.*, hlm. 663.

sesuatu yang dapat diragukan. Tidak ada reservasi terhadap Piagam yang pernah terjadi.

Schwarzenberger menyatakan bahwa seperti Piagam itu sendiri, Deklarasi interpretatif tersebut merupakan bagian dari *lex societates* dari PBB, sehingga semua anggota dari PBB, baik anggota orisinil maupun yang diterima belakangan, terikat terhadapnya.

Dehousse menyatakan bahwa dalam hukum, Deklarasi tersebut memiliki kekuatan mengikat yang sama seperti jika Deklarasi tersebut dimasukkan ke dalam batang tubuh Piagam. Ketentuan umum dari hukum internasional mengenai pengakhiran perjanjian internasional, sebagaimana ketentuan mengenai interpretasi perjanjian internasional, mendukung pandangan Schwarzenberger dan Dehousse ini.

Suatu pernyataan muncul belakangan ini yang dikemukakan oleh *International Law Commission* (ILC). ILC menyatakan bahwa apabila suatu perjanjian internasional tidak memiliki ketentuan mengenai pengakhirannya dan tidak memiliki ketentuan mengenai pengunduran diri, maka atas perjanjian internasional semacam itu tidak dapat dilakukan pengunduran diri, kecuali jika para pihak berkehendak untuk menerima kemungkinan dari pengunduran diri tersebut. Berdasarkan Deklarasi tersebut, maka dapat dianggap bahwa para pihak berkehendak untuk menerima kemungkinan untuk pengunduran diri.

3.3.2.2 Kasus Pengunduran Diri Indonesia dari PBB

Di dalam prakteknya, satu-satunya kasus pengunduran diri negara anggota PBB dari keanggotaan PBB adalah kasus pengunduran diri Indonesia dari keanggotaan PBB. Dengan surat tertanggal 20 Januari 1965, Wakil Perdana Menteri dan Menteri Luar Negeri Indonesia memberitahukan kepada Sekretaris Jenderal PBB bahwa pada tanggal 7 Januari 1965, setelah masuknya negara neo-kolonial Malaysia sebagai salah satu anggota Dewan Keamanan, maka Pemerintah Indonesia, setelah melakukan pertimbangan dengan cermat, mengambil keputusan untuk mengundurkan diri dari PBB. Surat tersebut menyatakan di antaranya bahwa:¹⁶⁷

¹⁶⁷ *Ibid*, hlm. 665-666.

"in the circumstances which have been created by colonial powers in the United Nations so blatantly against our anti-colonial struggle and indeed against the lofty principles and purposes of the United Nations Charter," the Government, 'felt that no alternative had been left for Indonesia but withdrawal from the United Nations."

Wakil Perdana Menteri dan Menteri Luar Negeri Indonesia juga mengumumkan bahwa Indonesia telah memutuskan untuk mengundurkan diri dari *specialized agencies* seperti FAO, UNICEF, dan UNESCO.

Dalam menjawab surat ini, Sekretaris Jenderal menyatakan sebagai berikut:¹⁶⁸

"The position of your Government recorded therein has given rise to a situation in regard to which no express provision is made in the Charter. It is to be recalled, however, that the San Francisco Conference adopted a declaration relating to the matter. Upon receiving your letter, I issued it as a document of both the Security Council and the General Assembly, these being the two bodies concerned with membership questions, and I transmitted it directly to all Governments of Member States, as the Governments of the parties to the Charter. I also held consultations with the Members of the Organization. Your statement that "Indonesia has decided at this stage and under the present circumstances to withdraw from the United Nations" and your assurance that "Indonesia still upholds the lofty principles of international co-operation as enshrined in the United Nations Charter" have been noted. In conclusion, I wish to express both the profound regret which is widely felt in the United Nations that Indonesia has found it necessary to adopt the course of action outlined in your letter and the earnest hope that in due time it will resume full co-operation with the United Nations."

Pernyataan Sekretaris Jenderal bahwa *"the earnest hope that in due time Indonesia will resume full cooperation with the United Nations"* tidak memberikan jawaban apapun mengenai permasalahan keabsahan dari tindakan pengunduran diri Indonesia. Kalimat tersebut secara jelas dibentuk sedemikian rupa sehingga dapat diinterpretasikan bahwa Indonesia tidak berhenti menjadi anggota, karena suatu non-anggota tidak dapat melanjutkan kerjasama penuh (*"resume full cooperation"*), kecuali apabila anggota yang bersangkutan telah diterima kembali ke dalam PBB.¹⁶⁹

¹⁶⁸ *Ibid*, hlm. 666.

¹⁶⁹ *Ibid*.

Dua anggota dari PBB baru memberikan pandangan resmi terhadap permasalahan ini setelah Sekretaris Jenderal menjawab pernyataan Indonesia. Pemerintah Britania Raya menyatakan bahwa alasan yang dikemukakan Indonesia untuk mengundurkan diri, yakni dikarenakan masuknya Malaysia sebagai salah satu anggota Dewan Keamanan, bukanlah merupakan suatu keadaan yang sangat istimewa sifatnya yang dapat menjustifikasi pengunduran diri dari PBB yang dilakukan oleh Indonesia. Selanjutnya Pemerintah Britania Raya juga menyatakan bahwa suatu negara yang telah secara jelas menyatakan kehendaknya untuk mengundurkan diri dari PBB, juga tetap terikat prinsip fundamental yang terkandung dalam Pasal 2 dari Piagam yang berkaitan dengan mempertahankan kedamaian dan keamanan internasional.

Selain itu, Pemerintah Italia juga memberikan pandangannya mengenai hal ini. Dengan mengacu kepada Deklarasi interpretatif, Pemerintah Italia menyatakan bahwa di dalam Deklarasi tersebut tidak terdapat definisi mengenai keadaan yang dapat menjustifikasi pengunduran diri dari keanggotaan PBB. Selain itu, Pemerintah Italia juga menambahkan bahwa di dalam Deklarasi tersebut juga tidak ditentukan prosedur yang harus ditempuh untuk menentukan keadaan yang dapat menjustifikasi pengunduran diri tersebut. Oleh karena itu, Pemerintah Italia berharap agar di masa yang akan datang terdapat kemungkinan untuk dilakukan penelitian yang sesuai mengenai pengertian dari keadaan tersebut.

Ketika mempersiapkan sesi untuk *Economic and Social Council* setelah adanya pengakuan pengunduran diri Indonesia dari PBB, Sekretaris Jenderal mengusulkan kepada *Council* bahwa *Council* dapat mengisi kekosongan yang terdapat di dalam organ subsider yang disebabkan oleh pengunduran diri Indonesia, apabila *Council* menginginkannya. Berdasarkan usulan ini, maka *Council* memilih negara lain untuk *Statistical, Social and Status of Women Commissions*, dan juga untuk dua komite dari *Statistical, Social and Status of Women Commissions*. Tindakan ini juga tidak menandakan bahwa Sekretaris Jenderal mengakui keabsahan dari pengunduran diri tersebut. Usulan yang diberikan oleh Sekretaris Jenderal ini tidak semestinya menandakan bahwa Sekretaris Jenderal mengakui keabsahan tindakan Indonesia tersebut. Suatu

anggota dapat mengundurkan diri dari kursinya pada organ subsider, dan dalam kasus ini tindakan Indonesia dapat dianggap sebagai suatu tindakan pengunduran diri yang tersirat dari kursi organ subsider tersebut.¹⁷⁰

Pada tanggal 1 Maret 1965, Sekretariat mengambil suatu tindakan administratif, yakni penghilangan plat nama dan bendera Indonesia, serta tidak dimasukkannya Indonesia ke dalam daftar sebagai anggota dari PBB.

Pernyataan pengunduran diri yang dilakukan Indonesia ini juga memiliki implikasi terhadap rencana kewajiban finansial negara anggota tahun 1965. Pada Sesi Keduapuluh dari Majelis Umum, Indonesia tidak dimasukkan ke dalam skala penilaian yang digunakan untuk menghitung kontribusi negara anggota untuk budget PBB tahun 1965, 1966, dan 1967. Tindakan ini pun tidak harus diinterpretasikan sebagai suatu pengakuan dari Majelis Umum mengenai legalitas dari pengunduran diri Indonesia. Hal ini dikarenakan apabila Majelis Umum mengantisipasi pemasukan dari Indonesia, maka hal tersebut bukan merupakan suatu perencanaan budget yang terencana karena Majelis Umum tidak memiliki cara untuk memaksa Indonesia untuk membayar kontribusinya.¹⁷¹

Pada tanggal 19 September 1966, Duta Besar Indonesia untuk Amerika Serikat menyampaikan sebuah telegram kepada Sekretaris Jenderal yang berisikan bahwa Pemerintah telah memutuskan untuk melanjutkan kembali kerjasama penuh (*full cooperation*) dengan PBB dan untuk melanjutkan partisipasinya di dalam aktifitas PBB dimulai dengan Sesi Keduapuluhsatu dari Majelis Umum. Pada tanggal 28 September 1966, dengan mengacu kepada telegram ini, Presiden dari Majelis Umum melaporkan kepada Majelis bahwa pada tanggal 22 September 1966, Menteri Luar Negeri Indonesia telah berunding dengan Sekretaris Jenderal dan Presiden Majelis Umum dan telah menegaskan kembali keputusan dari Pemerintah Indonesia untuk melanjutkan partisipasi penuh dalam aktifitas PBB. Setelah menyebutkan perkembangan yang terjadi semenjak Januari 1965, Presiden dari Majelis Umum melanjutkan dengan menyatakan:¹⁷²

¹⁷⁰ *Ibid*, hlm. 667.

¹⁷¹ *Ibid*, hlm. 668.

¹⁷² *Ibid*, hlm. 668-669.

“It would therefore appear that the Government of Indonesia considers that its recent absence from the Organization was based not upon a withdrawal from the United Nations but upon a cessation of co-operation. The action so far taken by the United Nations on this matter would not appear to preclude this view. If this is also the general view of the membership, the Secretary-General would give instructions for the necessary administrative actions to be taken for Indonesia to participate again in the proceedings of the Organization. It may be assumed that, from the time that Indonesia resumes participation, it will meet in full its budgetary obligations. If it is the general view that the bond of membership has continued throughout the period of non-participation, it would be the intention of the Secretary-General to negotiate an appropriate payment with the representatives of Indonesia for that period and to report the outcome of his negotiations to the Fifth Committee for its consideration. Unless I hear any objection, I would assume that it is the will of the membership that Indonesia should resume full participation in the activities of the United Nations and that the Secretary-General may proceed in the manner I have outlined.”

Berdasarkan pernyataan di atas maka menurut Presiden Majelis Umum tersebut, ketiadaan Indonesia dari PBB bukanlah merupakan suatu pengunduran diri dari PBB, tetapi lebih merupakan suatu penangguhan kerjasama. Presiden Majelis pun menyatakan bahwa dari tindakan-tindakan PBB selama ini, maka PBB juga memiliki pandangan yang sama dan Indonesia harus memenuhi kewajiban keuangannya setelah Indonesia kembali melanjutkan partisipasinya dalam PBB. Dengan ini, Presiden Majelis Umum menanyakan kepada Majelis apakah terdapat suatu keberatan terhadap kelanjutan Indonesia untuk berpartisipasi dalam PBB. Dikarenakan tidak terdapat suatu keberatan, maka Presiden kemudian mengundang perwakilan dari Indonesia untuk mengambil tempat di dalam Majelis Umum.

Di dalam laporannya kepada *Fifth Committee* mengenai permasalahan kewajiban finansial yang dimiliki Indonesia terhadap PBB, Sekretaris Jenderal menyatakan pandangannya bahwa pernyataan Presiden merefleksikan suatu konsensus umum bahwa yang terjadi merupakan penangguhan kerjasama, bukan pengunduran diri.¹⁷³ Berdasarkan hal ini, maka Indonesia memiliki kewajiban untuk membayar pembayaran yang sesuai untuk jangka waktu non-partisipasinya, dan kewajiban finansial penuh yang muncul kembali semenjak kembalinya

¹⁷³ *Ibid*, hlm. 670.

Indonesia. Sekretaris Jenderal melaporkan bahwa ia telah melakukan negosiasi dengan perwakilan Indonesia berkaitan dengan pembayaran yang sesuai untuk periode non-partisipasinya, yaitu dari tanggal 1 Januari 1965 sampai dengan 28 September 1966. Sebagai tambahan, negosiasi tersebut juga berurusan dengan pembayaran untuk bagian yang tersisa dari tahun 1966 setelah Indonesia melanjutkan kerjasamanya dengan PBB, yaitu dari tanggal 28 September sampai dengan 31 Desember 1966. Sebagai hasil dari negosiasi ini, Indonesia menawarkan untuk membayar 10% dari jumlah yang seharusnya dibayar untuk budget reguler dan untuk *Special Account for the United Nations Emergency Force* untuk periode waktu non-partisipasinya dengan bunga (0,39%) yang diminta untuk Indonesia dalam skala penilaian tahun 1965-1967. Indonesia juga menawarkan untuk membayar 25% dari jumlah yang seharusnya diperhitungkan dalam tahun 1966. Sekretaris Jenderal percaya bahwa mengingat pertimbangan yang telah ia uraikan dan dari fakta bahwa Indonesia tidak memperoleh keuntungan dari masa non-partisipasinya, permintaan ini dapat dianggap sesuai. *Fifth Committee* dari Majelis Umum kemudian menyetujui pengaturan ini.

Di dalam surat yang disampaikan oleh Indonesia pada tanggal 20 Januari 1965, telah beberapa kali disebutkan bahwa Indonesia telah mengambil keputusan untuk mengundurkan diri dari PBB dan tidak hanya berhenti bekerjasama dengan PBB.¹⁷⁴ Kehendak ini telah dinyatakan secara jelas dan secara tidak ambigu. Namun, dari sisi PBB, posisi bahwa Indonesia dapat atau telah mengundurkan diri ini tidak diberikan konfirmasi. Selain itu, Presiden dari Majelis Umum menyatakan bahwa tindakan yang dilakukan oleh PBB dalam hal ini tidak tampak bertentangan dengan pandangan bahwa yang telah dilakukan Indonesia adalah suatu penangguhan kerjasama saja. Apabila Indonesia telah secara sah mengundurkan diri, “penglanjutan dari partisipasi penuhnya” di dalam aktifitas PBB, “kembalinya”, dan “partisipasi ulangnya” tidak akan terjadi secara sah, kecuali sebagai konsekuensi dari penerimaan kembalinya ke dalam keanggotaan selayaknya anggota baru, berdasarkan prosedur yang ditetapkan dalam Pasal 4 Piagam. Jika Indonesia sekarang merupakan anggota dari PBB, maka ini disebabkan oleh adanya kenyataan bahwa sejak penerimaan pertamanya pada

¹⁷⁴ *Ibid.*

tahun 1950, Indonesia tidak pernah berhenti menjadi anggota. Pengunduran diri Indonesia menjadi tidak efektif didasarkan atas alasan Indonesia untuk mengundurkan diri, yakni yang dikarenakan terpilihnya Malaysia sebagai anggota tidak tetap dari Dewan Keamanan. Alasan tersebut bukanlah merupakan alasan yang tergolong atas keadaan istimewa (“*exceptional circumstances*”) yang dapat menjustifikasi pengunduran diri dari PBB tersebut. Alasan-alasan yang terdapat di dalam Deklarasi interpretatif yang dapat menyebabkan suatu negara mengundurkan diri dari PBB, yaitu dua keadaan yang berhubungan dengan proses amendemen, sama sekali tidak sesuai dengan kasus pengunduran diri Indonesia.

Suatu pengunduran diri berdasarkan suatu alasan yang tidak termasuk keadaan istimewa tidaklah diizinkan dan merupakan suatu pelanggaran terhadap kewajiban internasional anggota yang bersangkutan. Tidak dapat diragukan lagi bahwa istilah “keadaan istimewa” (“*exceptional circumstances*”) tidaklah terlalu tepat, termasuk juga penjelasan mengenai istilah ini yang terkandung di dalam Deklarasi interpretatif.

Di dalam keadaan yang terdapat sekarang pada praktek organisasi internasional, secara umum tidak mungkin dapat dicegah suatu negara anggota dari melakukan pelanggaran kewajibannya dan juga untuk memaksa keberadaannya untuk terus berada di dalam Organisasi. Apabila keadaan yang ada bukan merupakan keadaan yang dapat menjadi suatu ancaman atas kedamaian atau pelanggaran keamanan, maka PBB tidak memiliki cara yang legal untuk memaksakan negara yang ingin mengundurkan diri untuk terus melanjutkan keanggotaannya.¹⁷⁵

3.3.3 *World Health Organization*

Di dalam konstitusi dari WHO ditentukan bahwa suatu amendemen konstitusi dapat terjadi apabila mendapat suara dua per tiga dari mayoritas, dan tidak memerlukan adanya persetujuan bulat. Berdasarkan hal ini Konferensi merasa perlunya ada pernyataan deklaratif mengenai pengunduran diri.¹⁷⁶ Namun,

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ Widdows, *loc.cit.*, hlm. 100.

ketentuan mengenai pengunduran diri tetap tidak dimasukkan ke dalam rumusan Konstitusi WHO. Berdasarkan pernyataan ini maka dapat disimpulkan bahwa pengunduran diri dari WHO pada dasarnya tidak dapat dilakukan, namun apabila terdapat suatu amandemen terhadap Konstitusi dan negara yang bersangkutan merasa hak dan kewajibannya menjadi berubah dikarenakan adanya amandemen dari Konstitusi dimana bagi anggota yang bersangkutan tidak menyetujui perubahan tersebut dan tidak dapat menerima perubahan tersebut, maka anggota yang bersangkutan tidak lagi terikat untuk terus menjadi anggota di dalam WHO.¹⁷⁷ Ketika Amerika Serikat ingin bergabung dengan WHO, Kongres AS menyatakan rekomendasi dalam penerimaannya terhadap Konstitusi bahwa dalam kekosongan ketentuan mengenai pengunduran diri dalam Konstitusi, maka AS mereservasi haknya untuk mengundurkan diri dengan disertai pemberitahuan. Terhadap hal ini, *World Health Assembly* yang pertama secara bulat menerima dengan sah penerimaan AS terhadap Konstitusi WHO ini, meskipun terdapat sedikit pertentangan dari Uni Soviet.

Namun, pada tahun 1949, Uni Soviet memberitahukan kepada WHO bahwa dikarenakan Uni Soviet tidak puas dengan aspek-aspek pekerjaan dari Organisasi, maka Uni Soviet tidak lagi menganggap dirinya sebagai anggota.¹⁷⁸ Dalam merespon hal ini Direktur Jenderal dari WHO menyatakan bahwa dikarenakan tidak adanya ketentuan mengenai pengunduran diri di dalam Konstitusi WHO, maka ia tidak dapat menerima pemberitahuan tersebut sebagai pengunduran diri dari WHO. WHO kemudian memperoleh pemberitahuan pengunduran diri lainnya dari Bulgaria, Romania, Albania, Czechoslovakia, Hongaria, dan Polandia. *World Health Assemblies* yang ketiga dan keempat mencatat pemberitahuan-pemberitahuan ini dan mengadopsi resolusi yang menyatakan bahwa WHO akan selalu menyambut kembali kelanjutan kerjasama penuh dari para anggota ini. Pada Juli 1955, representatif dari Uni Soviet dan negara-negara lain yang mengundurkan diri menyatakan pada pertemuan dari *Economic and Social Council* bahwa WHO telah melakukan pekerjaan yang

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 101.

efektif dan oleh karenanya Uni Soviet bersedia untuk bergabung kembali dengan WHO. Di antara kedua kejadian ini, WHO menganggap negara-negara yang mengundurkan diri ini tetap sebagai anggota, namun dalam keadaan yang tidak aktif.¹⁷⁹

3.3.4 *European Union (EU)*

Pada awalnya ketentuan mengenai pengunduran diri tidak terdapat di dalam instrumen pokok EU. Dimulai sejak adanya *European Coal and Steel Community (ECSC)* yang dibentuk dengan *Treaty of Paris 1951*, kemudian *European Economic Community (EEC)* yang dibentuk oleh *Treaty of Rome*, sampai kepada *European Union (EU)* yang dibentuk oleh *Maastricht Treaty*, tidak terdapat ketentuan mengenai pengunduran diri. Terdapat beberapa alasan terhadap tidak adanya ketentuan mengenai pengunduran diri ini di dalam instrumen pokok EU,¹⁸⁰ yakni pertama, untuk menghindari timbulnya pertanyaan mengenai komitmen negara anggota terhadap pencapaian tujuan bersama. Kedua, dengan adanya ketentuan mengenai pengunduran diri maka hal ini akan meningkatkan kemungkinan terjadinya pengunduran diri tersebut. Dan ketiga, dengan memberikan ketentuan mengenai pengunduran diri, maka hal ini berakibat atas adanya keharusan untuk menyediakan ketentuan mengenai prosedur dan konsekuensi dari pengunduran diri.

Berdasarkan ketiadaan ketentuan mengenai pengunduran diri ini bukan merupakan suatu ketidaksengajaan. Hal ini dikarenakan EC dan EU memang dibuat dengan jangka waktu yang tidak terbatas, dan dengan pemenuhan tujuan dari EC dan EU diinginkan terjadinya pembaharuan terhadap komitmen untuk membentuk landasan atas hubungan yang lebih dekat di antara masyarakat Eropa.¹⁸¹

Dengan tidak adanya pengaturan mengenai pengunduran diri ini di dalam instrumen pokok EU, terdapat spekulasi yang berbeda-beda mengenai boleh

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ Athanassiou, *loc.cit.*, hlm. 9-10.

¹⁸¹ *Ibid.*, hlm. 11.

tidaknya dilakukan pengunduran diri. Pihak yang menyatakan pengunduran diri tetap dapat dilakukan, memberikan kedaulatan negara sebagai suatu alasan dibolehkannya dilakukan pengunduran diri.¹⁸² Namun, hal ini dibantah oleh *European Court of Justice* (ECJ). ECJ menyatakan di dalam kasus *Costa v. ENEL*, bahwa:¹⁸³

“By creating a Community of unlimited duration, having its own institutions, its own personality, its own legal capacity and capacity of representation on the international plane and, more particularly, real powers stemming from a limitation of sovereignty or a transfer of powers from the States to Community, the Member States have limited their sovereign rights and have thus created a body of law which binds both their nationals and themselves ... The transfer by the States from their domestic legal system to the Community legal system of the rights and obligations arising under the Treaty carries with it a permanent limitation of their sovereign rights.”

Dari pernyataan ECJ tersebut maka dengan membentuk sebuah komunitas yang memiliki jangka waktu tidak terbatas dan dengan memiliki kapasitas hukumnya di dunia internasional, maka dengan demikian terdapat suatu transfer kekuasaan dari negara yang bersangkutan terhadap komunitas tersebut, atau dengan kata lain terdapat suatu pembatasan dari kedaulatan negara anggota yang bersangkutan. Selain itu, ECJ juga secara jelas mengakui adanya suatu kewajiban dari pengadilan nasional untuk mengesampingkan hukum nasional mereka, termasuk hukum konstitusional, apabila hukum yang bersangkutan bertentangan dengan hukum EC.¹⁸⁴

Jadi, dengan tidak adanya ketentuan pengunduran diri tersebut, maka pengunduran diri tersebut tidak diperbolehkan. Namun, terhadap hal ini terdapat beberapa pengecualian. Terdapat tiga situasi dimana suatu negara anggota memiliki, dalam situasi yang ekstrim, hak untuk mengundurkan diri.¹⁸⁵ Pertama, apabila suatu negara lain telah secara dasar secara terus menerus melanggar perjanjian-perjanjian internasional EU. Kedua, apabila institusi Eropa telah

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ *Ibid*, hlm. 16.

¹⁸⁴ *Ibid*, hlm. 17.

¹⁸⁵ *Ibid*, hlm. 18-19.

bertindak secara *ultra vires*. Ketiga, apabila suatu negara anggota menghadapi suatu kesulitan yang luar biasa yang membuat negara yang bersangkutan kesulitan untuk mematuhi kewajiban kontraktualnya.

Tanpa mengenyampingkan kemungkinan penggunaan doktrin *rebus sic stantibus*, maka kesimpulan yang dapat ditarik bahwa adanya suatu hak mengundurkan diri secara sepihak yang tersirat dari perjanjian-perjanjian internasional, bahkan dalam situasi yang luar biasa sekalipun, akan menjadi sangat kontroversial.¹⁸⁶ Pengecualian terhadap hal ini kemungkinan adalah sebagai suatu upaya terakhir apabila terdapat suatu pelanggaran yang sangat serius dan bertahan lama dari perjanjian-perjanjian internasional atau terdapat suatu keadaan luar biasa yang mempengaruhi kemampuan suatu negara anggota dalam memenuhi kewajiban kontraktualnya. Suatu cara pengunduran diri yang dapat diterima adalah dengan suatu perjanjian yang diratifikasi oleh semua negara anggota.¹⁸⁷

Kasus pengunduran diri pun jarang terjadi pada di ECSC sampai dengan EU. Namun, pernah sekali terjadi kasus pengunduran diri, meskipun tidak dapat dikatakan sepenuhnya bahwa kasus tersebut merupakan kasus pengunduran diri negara anggota dari keanggotaan EEC. Kasus pengunduran diri tersebut adalah kasus pengunduran diri Greenland, yang merupakan bagian dari negara Denmark, dari EEC.

Greenland merupakan bagian yang integral dari Kerajaan Denmark. Pada tahun 1973 Kerajaan Denmark bergabung dengan EC sehingga sebagai suatu bagian yang terintegrasi dengan Denmark, maka Greenland pun memperoleh keanggotaan dalam EC.¹⁸⁸ Keputusan Denmark untuk bergabung dengan EC dihasilkan oleh sebuah referendum, dimana populasi Denmark memberikan suara untuk bergabung dengan perbandingan hampir 2:1 dengan mayoritas menghendaki untuk bergabung. Namun, Greenland tidak mengikuti pola ini. 70,3% memberikan suara yang bertentangan dengan mengikuti keanggotaan EC.

¹⁸⁶ *Ibid*, hlm. 21.

¹⁸⁷ *Ibid*.

¹⁸⁸ Ove Johansen dan Carsten Lehmann Sorensen, "Greenland's Way out of the European Community", *The World Today* (Juli-Agustus, 1983), hlm. 271.

Permasalahan mengenai pertentangan terhadap keanggotaan Greenland pada EC kemudian ditentukan di dalam sebuah referendum. Di dalam referendum tersebut pada bulan Februari 1982 didapati bahwa 74,9% suara menentang keanggotaan Greenland pada EEC. Namun, banyak rakyat Greenland yang merasa tidak yakin akan efek ekonomi apabila meninggalkan EEC. Sementara itu, setahun sebelum referendum tersebut diadakan, Pemerintah Denmark meminta Greenland untuk memilih antara status yang diberikan kepada Kepulauan Faroe¹⁸⁹ atau OCT. Berdasarkan hal ini, kemudian Greenland mempertimbangkan *Overseas Countries and Territories* (OCT) sebagai suatu alternatif.¹⁹⁰

Akhirnya Greenland benar-benar memutuskan untuk mengundurkan diri dari EC dan mengganti statusnya sebagai salah satu OCT. Namun, di dalam *Treaty of Rome* ini tidak terdapat suatu ketentuan mengenai pengunduran diri. Yang terjadi adalah Greenland mengambil suatu langkah amandemen terhadap *Treaty of Rome* ini berdasarkan Pasal 236 *Rome Treaty*. Bagian yang diamandemen disini adalah Bagian Empat dari *Rome Treaty, Annex IV*, dan Pasal 227, yaitu pasal-pasal yang berkaitan dengan perolehan status OCT oleh Greenland. Proposal untuk amandemen ini diajukan oleh Pemerintah Denmark pada Mei 1982. Pada bulan Februari 1983, *Commission* dari EC mengadopsi opini yang menguntungkan bagi pengunduran diri Greenland dan bagi pengabulan terhadap status OCT Greenland. Berdasarkan hal ini, para anggota EC membentuk *Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities* atau dikenal dengan nama *the Greenland Treaty*.¹⁹¹ *The Greenland Treaty* ini mengamandemen EEC sehingga Greenland termasuk ke dalam ketentuan yang terdapat di dalam Bagian Keempat *EEC Treaty*. Bagian Keempat ini membentuk suatu hubungan hukum yang khusus antara negara-negara dan teritori tertentu dengan EC. Agar dapat memenuhi hubungan khusus

¹⁸⁹ Kepulauan Faroe merupakan bagian dari Kerajaan Denmark yang tidak dimasukkan ke keanggotaan EC.

¹⁹⁰ OCT ini merupakan status yang diberikan kepada negara-negara non Eropa yang merupakan koloni dari negara-negara anggota EC yang terhadap negara-negara ini diberikan hubungan ekonomi dengan EC. Lihat Bagian Keempat dari *the Treaty of Rome*.

¹⁹¹ Stephen Hall, *Nationality, Migration Rights, and Citizenship of the Union*, (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995), hlm. 24.

ini, negara-negara dan teritori tersebut harus merupakan negara non Eropa, memiliki hubungan khusus dengan Belgia, Denmark, Perancis, Italia, Belanda, dan Britania Raya, dan terdaftar di dalam *Annex IV* dari *EC Treaty*.

Permasalahan mengenai legalitas pengunduran diri dari EU ini tidak menjawab mengenai pengunduran diri yang dilakukan oleh Greenland. Hal ini tidak dapat disangkal bahwa tidak adanya protes dari negara anggota terhadap pengunduran diri Greenland merupakan suatu pertimbangan politis. EEC tidak memiliki sanksi yang dapat diberlakukan terhadap negara yang ingin mengundurkan diri dan membuat negara yang bersangkutan mematuhi perjanjian internasionalnya.¹⁹²

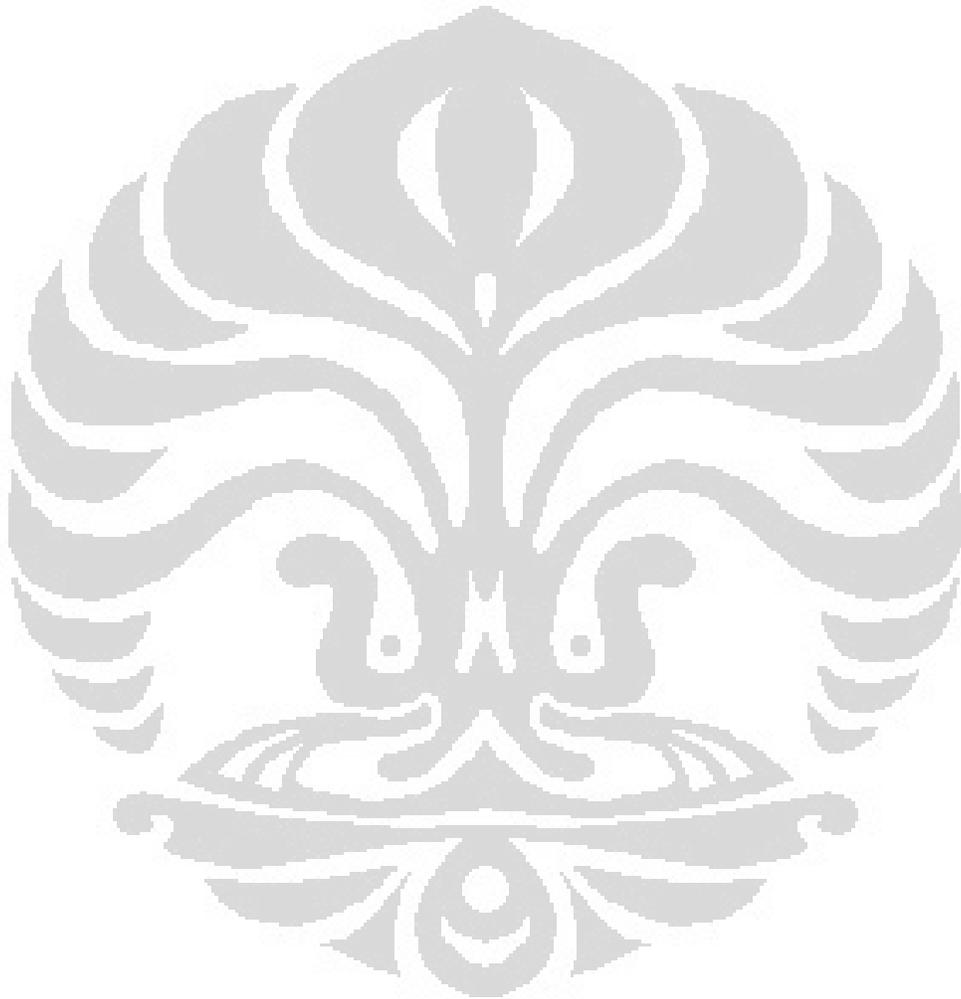
Ketentuan mengenai pengunduran diri ini kemudian mulai disinggung untuk dimasukkan ke dalam instrumen pokok EU dengan pembuatan draft *Treaty on establishing a Constitution of Europe*. Namun, perjanjian ini tidak berhasil diratifikasi oleh negara-negara anggota EU. Kemudian dibentuklah *Lisbon Treaty*, yang merupakan perjanjian internasional yang berisikan amandemen dari *Treaty on European Union (Maastricht Treaty)* dan *Treaty establishing the European Community (Rome Treaty)* yang kemudian berubah menjadi *Treaty on the Functioning of the European Union*. Di dalam *Lisbon Treaty* ini pada akhirnya terdapat ketentuan mengenai pengunduran diri di dalam Pasal 50.

Mengapa setelah sekian lama pada akhirnya *Lisbon Treaty* memasukkan ketentuan mengenai pengunduran diri? Terhadap hal ini terdapat beberapa alasan.¹⁹³ Pertama, dengan adanya kemungkinan pengunduran diri yang baru ini, maka EU akan siap apabila terjadi suatu pengunduran diri dari EU. Kedua, suatu negara yang berdaulat secara politis tidak lagi dapat dipaksa untuk menghormati komitmennya apabila negara tersebut tidak lagi ingin menghormati komitmennya tersebut. Ketiga, dengan dimasukkannya ketentuan mengenai pengunduran diri ini dapat mencegah kesan bahwa EU tidak demokratis. Apabila hak untuk mengundurkan diri ini diakui, maka negara-negara tidak akan terlalu menentang untuk menyerahkan kedaulatannya terhadap institusi-institusi EU. Berdasarkan

¹⁹² Athanassiou, *loc.cit*, hlm. 22.

¹⁹³ *Ibid*, hlm. 25-26.

alasan-alasan tersebut maka ketentuan pengunduran diri pada akhirnya dimasukkan di dalam *Lisbon Treaty*.



BAB 4

ANALISIS PENGUNDURAN DIRI NEGARA ANGGOTA SECARA SEPIHAK DARI KEANGGOTAAN ASEAN

4.1 *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) sebagai Salah Satu Organisasi Internasional

4.1.1 Sejarah Berdirinya ASEAN

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) merupakan organisasi internasional regional di wilayah Asia Tenggara yang dibentuk pada 8 Agustus 1967 di Bangkok, Thailand, dengan Deklarasi ASEAN. Penandatanganan Deklarasi ASEAN yang bersejarah tersebut adalah Adam Malik (Menteri Luar Negeri Indonesia), Tun Abdul Razak (Wakil Perdana Menteri Malaysia), Narcisco Ramos (Menteri Luar Negeri Filipina), S. Rajaratnam (Menteri Luar Negeri Singapura), Thanat Khoman (Menteri Luar Negeri Thailand). ASEAN merupakan suatu organisasi regional yang orisinal dan murni yang dibentuk oleh lima negara anggota, yaitu Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, dan Thailand.¹⁹⁴ Perkembangan terbentuknya ASEAN ini muncul setelah adanya kegagalan dari usaha-usaha pembentukan organisasi regional sebelumnya, seperti pembentukan *The Southeast Asia Treaty Organization* (SEATO)¹⁹⁵, *Association of Southeast Asia* (ASA)¹⁹⁶ dan *Malaysia, Phillipines, Indonesia* (MAPHILINDO).¹⁹⁷

¹⁹⁴ Sekretariat Nasional ASEAN, *The Association of Southeast Asian Nations*, (Jakarta: Departemen Luar Negeri, 1975), hlm. 13.

¹⁹⁵ SEATO merupakan suatu organisasi regional yang bertujuan untuk membentuk pertahanan terhadap blok Komunis di wilayah Asia Tenggara. SEATO ini dibentuk oleh *Southeast Asia Collective Defense Treaty*, di bawah perlindungan negara Barat dengan Amerika Serikat sebagai pemeran utama. Anggotanya adalah Australia, Perancis, New Zealand, Pakistan, Filipina, Thailand, Britania Raya, dan Amerika Serikat. SEATO bubar pada tahun 1977.

¹⁹⁶ ASA dibentuk pada tahun 1961 sebagai suatu organisasi yang membentuk pertahanan keamanan terhadap kekuatan komunis. Anggota ASA hanya terdiri atas tiga negara, yakni Thailand, Malaysia, dan Filipina. Di dalam ASA sendiri terdapat pergolakan, terutama ketika Filipina mengklaim Sabah, yang merupakan wilayah Malaysia. Pada saat ini, Thailand membantu mengembalikan harmonitas di dalam ASA dengan membantu diplomasi di antara Malaysia dan Filipina. ASA ini yang kemudian menjadi cikal bakal ASEAN.

¹⁹⁷ MAPHILINDO merupakan suatu organisasi regional yang dibentuk pada Juli 1963. Organisasi ini dibentuk berdasarkan impian seorang nasionalis Filipina, Jose Rizal, yang mengimpikan untuk menyatukan bangsa Melayu. Lihat: Gerald W. Fry, *The Association of Southeast Asian Nations*, (New York: Infobase Publishing, 2008), hlm. 41-44.

Pembentukan ASEAN ini pada dasarnya dilandasi atas keinginan untuk berkontribusi terhadap perdamaian, stabilitas dan kemakmuran dalam wilayah Asia Tenggara dan sebagai pernyataan atas kebulatan tekad dari negara-negara anggota untuk mengatasi perbedaan-perbedaan politis, latar belakang historis dan agama agar dapat mencari karakteristik yang sama untuk perkembangan wilayah Asia Tenggara. Persamaan-persamaan dasar dapat direfleksikan dengan fakta bahwa negara-negara anggota ASEAN merupakan bangsa-bangsa berkembang yang terbebani dengan masalah pertumbuhan populasi yang cepat. Meskipun diberkahi dengan kepemilikan bahan mentah yang berjumlah besar, namun negara-negara anggota tersebut masih dalam tahap awal pembangunan industri yang sangat memerlukan modal dan teknologi modern.

Deklarasi tersebut merupakan dokumen yang pendek yang hanya mengandung lima pasal. Dokumen tersebut mendeklarasikan terbentuknya asosiasi kerjasama regional di antara negara-negara Asia Tenggara yang dikenal dengan sebutan *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) dan dalam dokumen tersebut juga diuraikan mengenai maksud dan tujuan dari ASEAN. Maksud dan tujuan tersebut adalah mengenai kerjasama di bidang ekonomi, sosial, kebudayaan, teknis, pendidikan, dan bidang lainnya, dan dalam mempromosikan kedamaian dan stabilitas regional melalui penghormatan terhadap keadilan dan supremasi hukum dan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip Piagam PBB. Deklarasi tersebut juga menyatakan bahwa ASEAN terbuka bagi partisipasi semua negara di wilayah Asia Tenggara yang turut dalam maksud, tujuan, dan prinsip-prinsipnya.

Pemikiran bagi empat negara, yaitu Thailand, Indonesia, Filipina, dan Malaysia, untuk membentuk suatu kerjasama regional muncul ketika Thailand sedang menjadi perantara perdamaian antara Indonesia, Filipina, dan Malaysia mengenai sengketa tertentu. Thanat Khoman dari Thailand mengatakan bahwa:

“Di dalam sebuah perjamuan yang menandakan perdamaian antara tiga sengketa, saya menyinggung pemikiran mengenai pembentukan organisasi lain untuk kerjasama regional kepada Adam Malik. Malik menyetujui tanpa keraguan tetapi meminta waktu untuk menanyakan kepada pemerintahnya terlebih dahulu dan juga untuk menormalkan kembali hubungan dengan Malaysia setelah selesainya konfrontasi dengan Malaysia. Sementara itu, Kementerian Luar Negeri Thailand menyiapkan suatu draft piagam dari institusi baru yang ingin dibentuk. Dalam waktu

beberapa bulan, semuanya telah siap. Saya kemudian mengundang kedua mantan anggota dari Association for Southeast Asia (ASA), Malaysia dan Filipina, dan Indonesia, sebuah anggota kunci, untuk datang ke sebuah pertemuan di Bangkok. Sebagai tambahan, Singapura mengirimkan S. Rajaratnam, yang pada waktu itu sedang menjabat sebagai Menteri Luar Negeri, untuk menemui saya untuk turut serta dalam rencana pembentukan kerjasama tersebut. Meskipun organisasi baru yang ingin dibentuk tersebut direncanakan untuk terdiri atas hanya anggota ASA ditambah Indonesia, namun permintaan Singapura dipertimbangkan dengan baik.”¹⁹⁸

Dan dengan demikian pada awal Agustus 1967, kelima Menteri Luar Negeri tersebut menghabiskan waktu empat hari di dalam sebuah resort di pantai Bang Saen, sebuah kota di pesisir pantai kurang dari seratus kilometer di tenggara Bangkok. Di sana mereka bernegosiasi mengenai dokumen tersebut (deklarasi) dengan cara informal. Namun, hal tersebut bukanlah suatu hal yang mudah, setiap orang memberikan suatu perspektif historis dan politis yang berbeda-beda. Pada akhirnya, Deklarasi tersebut terbentuk juga, dan setiap perwakilan kemudian memberikan pidato sebelum masing-masing menandatangani Deklarasi tersebut.

4.1.2 Hukum yang Mengatur Kegiatan ASEAN dan Personalitas Hukum ASEAN sebagai Subyek Hukum Internasional

Organisasi internasional merupakan entitas hukum yang kegiatannya diatur oleh hukum, termasuk kewajiban yang didasarkan pada hukum internasional, berdasarkan konstitusinya, dan berdasarkan perjanjian-perjanjian internasional yang telah dibuatnya.¹⁹⁹ Kewenangan suatu organisasi internasional muncul secara langsung dari instrumen pokoknya, yang merefleksikan kehendak dari para pembuatnya, dan dibatasi oleh hukum. Untuk menentukan batas-batas dari aktifitas dari organisasi internasional yang bersangkutan maka harus melihat dua hal, yaitu hukum internal dari organisasi tersebut (sering disebut sebagai hukum dari organisasi internasional yang bersangkutan) dan hukum eksternal.²⁰⁰

¹⁹⁸ <http://www.asean.org/7069.htm> diakses pada tanggal 16 Desember 2011 pada pukul 12.30 WIB. Lihat juga: Gerald W. Fry, *The Association of Southeast Asian Nations*, (New York: Infobase Publishing, 2008), hlm. 44-48.

¹⁹⁹ Sands dan Klein, *op.cit*, hlm. 441.

²⁰⁰ *Ibid.*

Hukum internal ini terdiri atas instrumen pokok, keputusan dan resolusi yang dikeluarkan berdasarkan instrumen pokok tersebut, dan praktek dari organisasi yang bersangkutan.²⁰¹ Sedangkan hukum eksternal merupakan hukum yang berlaku di luar organisasi internasional yang terbagi atas hukum nasional dan hukum internasional.²⁰²

ASEAN sendiri dibentuk berdasarkan Deklarasi Bangkok pada tahun 1967. Deklarasi ini sendiri pada dasarnya tidak memiliki dasar kekuatan yang mengikat.²⁰³ Pembentukan ASEAN ini pada awalnya tidak dituangkan dalam suatu perjanjian internasional yang mengikat. Kekuatan mengikat organisasi ini pada awalnya hanyalah berdasarkan kesadaran dan semangat para pihak untuk membentuk suatu kerjasama regional. Kemudian para negara-negara anggota ASEAN meneruskan komitmen yang mereka bentuk di dalam Deklarasi Bangkok dengan membuat suatu deklarasi dan perjanjian internasional, yakni *Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration* (ZOPFAN) pada tahun 1971, dan *the ASEAN Free Trade Area Agreement* (AFTA) pada tahun 1992. Namun, ASEAN tetap berjalan tanpa adanya suatu struktur pemerintahan regional atau sistem pengadilan yang dapat memaksa negara-negara anggota untuk mematuhi perjanjian internasional yang dibuatnya, dan juga tidak memiliki cara untuk menghukum para negara yang tidak mematuhi perjanjian yang telah dibuatnya.²⁰⁴

Hal ini dikarenakan pada dasarnya ASEAN dibentuk untuk memberikan suatu cara yang sistematis bagi para pemimpin negara-negara anggota ASEAN untuk berkumpul dan berdialog secara reguler mengenai masalah-masalah yang terdapat di wilayah Asia Tenggara. Dan karena itu pula, kegiatan dasarnya merupakan pertemuan-pertemuan yang diadakan setiap tahunnya, seperti *ASEAN Summit* dan *Ministerial Meetings*, ASEAN merupakan suatu organisasi

²⁰¹ Pasal 2(1)(j) *The Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations 1986*.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ Damos Dumoli Agusman, *Hukum Perjanjian Internasional Kajian Teori dan Praktik Indonesia*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2010), hlm. 38.

²⁰⁴ Gerald W. Fry, *The Association of Southeast Asian Nations*, (New York: Infobase Publishing, 2008), hlm. 59.

internasional yang dibentuk lebih untuk tujuan sosial dibandingkan untuk tujuan melakukan tindakan-tindakan.

Baru pada tahun 2007 akhirnya *ASEAN Charter* terbentuk. *Charter* ini berlaku sebagai dasar (konstitusi) dari ASEAN. Hal ini terlihat dari ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalamnya, yang sebagian besar mengatur mengenai struktur dari ASEAN, hak dan kewajiban anggotanya, cara penyelesaian sengketa, tujuan dari ASEAN, dan lain-lain. Dengan demikian, instrumen hukum yang mengatur kegiatan organisasi ini secara internal adalah *ASEAN Charter*.

ASEAN sebagai organisasi internasional merupakan suatu subyek hukum internasional. Seperti yang telah dijelaskan pada bab-bab sebelum ini, suatu organisasi internasional sebagai suatu subyek hukum internasional memiliki personalitas hukum. Personalitas hukum suatu organisasi internasional pada umumnya disebutkan di dalam instrumen pokoknya. Atau, apabila di dalam instrumen pokok organisasi internasional yang bersangkutan tidak menyebutkan bahwa organisasi tersebut memiliki personalitas hukum, maka organisasi tersebut dapat disimpulkan memiliki personalitas hukum dengan adanya maksud dan tujuan dari organisasi internasional yang bersangkutan.²⁰⁵ Di dalam Pasal 3 *ASEAN Charter* disebutkan bahwa ASEAN, sebagai suatu organisasi internasional, memiliki personalitas hukum.²⁰⁶

4.2 *ASEAN Charter* sebagai Instrumen Pokok dari ASEAN

Instrumen pokok suatu organisasi internasional memberikan landasan hukum atas bagaimana organisasi internasional tersebut bekerja. Instrumen pokok tersebut pada umumnya berisi mengenai mekanisme-mekanisme organisasi tersebut bekerja, seperti strukturnya, keanggotaannya, penyelesaian sengketa, tujuan dan maksud, dan lain-lain. Instrumen pokok tersebut pada umumnya merupakan perjanjian multilateral yang dibuat oleh negara-negara untuk membentuk suatu organisasi internasional.

²⁰⁵ Lihat Bab 2 mengenai “Personalitas Hukum Organisasi Internasional”.

²⁰⁶ Pasal 3 *ASEAN Charter* berbunyi sebagai berikut: “*ASEAN, as an inter-governmental organisation, is hereby conferred legal personality.*”

ASEAN Charter sebagai instrumen pokok tidak dibentuk ketika ASEAN awal dibentuk. ASEAN dibentuk dengan Deklarasi Bangkok, sedangkan *ASEAN Charter* baru muncul bertahun-tahun setelahnya, yakni pada tahun 2007. Meskipun demikian, *ASEAN Charter* tetap merupakan instrumen pokok ASEAN. Hal ini dikarenakan di dalam *ASEAN Charter* terdapat ketentuan-ketentuan dasar untuk mengoperasikan ASEAN. Selain itu, di dalam *ASEAN Charter* juga tercantum maksud dan tujuan ASEAN serta pernyataan bahwa ASEAN memiliki personalitas hukum. Untuk menjadi anggota ASEAN pun terdapat kewajiban untuk mengaksesi *ASEAN Charter*.²⁰⁷

Sebagai instrumen pokok ASEAN, maka *ASEAN Charter* juga merupakan landasan hukum internal bagi ASEAN. Hal ini sesuai dengan yang dimaksud dengan hukum internal di dalam *The Vienna Convention on the Law of Treaties Between States and International Organizations 1986*. Di dalam konvensi tersebut disebutkan bahwa salah satu dasar hukum internal bagi organisasi internasional adalah instrumen pokok. Dengan adanya landasan hukum ini, maka dapat ditentukan batas-batas suatu organisasi internasional dapat melakukan aktifitasnya. Oleh karena itu, *ASEAN Charter* sebagai instrumen pokok juga membatasi tindakan yang dapat dilakukan ASEAN sebagai subyek hukum internasional.

4.3 Ketentuan Pengunduran Diri dari Keanggotaan ASEAN

4.3.1 Ditinjau dari *ASEAN Charter*

Di dalam *ASEAN Charter* terdapat bagian yang berjudul “*Membership*”, yakni pada *Chapter III*. Pada bagian ini diatur mengenai keanggotaan dari ASEAN, yang hanya terdiri atas tiga pasal. Pasal 4 menspesifikasi nama-nama kesepuluh negara anggota ASEAN. Pasal 5 menyebutkan hak dan kewajiban negara-negara anggotanya yang terdiri atas tiga butir.²⁰⁸ Pasal 6 menyebutkan mengenai penerimaan anggota baru. Mengenai penerimaan anggota baru ini

²⁰⁷ Pasal 6 ayat (2) *Charter of Association of Southeast Asian Nations*.

²⁰⁸ Pasal 5 berbunyi sebagai berikut: “1. *Member States shall have equal rights and obligations under this Charter*; 2. *Member States shall take all necessary measures, including the enactment of appropriate domestic legislation, to effectively implement the provisions of this Charter and to comply with all obligations of membership*; 3. *In the case of a serious breach of the Charter or non-compliance, the matter shall be referred to Article 20.*”

disebutkan bahwa prosedur penerimaan tersebut akan ditentukan oleh *ASEAN Coordinating Council*. Selain itu, pada ayat (2) dari Pasal 6 ditentukan persyaratan yang dijadikan dasar untuk penerimaan, yaitu terletak di wilayah Asia Tenggara, diakui oleh semua negara anggota ASEAN, telah menerima dan terikat dengan *ASEAN Charter*, dan kemauan untuk menjalani kewajiban keanggotaan. Selanjutnya, pada ayat (3) dari Pasal 6 disebutkan bahwa penerimaan akan ditentukan dengan konsensus pada *ASEAN Summit* berdasarkan rekomendasi dari *ASEAN Coordinating Council*. Dan pada ayat terakhir Pasal 6 disebutkan bahwa suatu negara akan diterima ke dalam ASEAN dengan ditandatanganinya instrumen untuk akses terhadap *Charter*.

Di dalam bagian "*Membership*" ini, atau di bagian lainnya di dalam *ASEAN Charter*, tidak terdapat ketentuan apapun mengenai pengunduran diri keanggotaannya. *ASEAN Charter* tidak menyebutkan apakah pengunduran diri dilarang ataupun diperbolehkan, dan juga tidak menyebutkan prosedurnya apabila diperbolehkan. Di dalam proses pembentukan dari *ASEAN Charter* pun tidak terdapat pembahasan ataupun usulan mengenai pengunduran diri negara anggota. Namun, hak untuk pengunduran diri negara anggota ini sempat disinggung pada akhir dari pembuatan *ASEAN Charter*, ketika para pemimpin negara-negara anggota mengadakan pertemuan.²⁰⁹ Di dalam pertemuan tersebut, beberapa negara anggota ingin memasukkan ketentuan mengenai sanksi sebagai bentuk hukuman terhadap pelanggaran yang dilakukan negara anggota di dalam *Charter* tersebut. Kemudian Perdana Menteri Kamboja menyebutkan bahwa apabila ketentuan mengenai sanksi akan dimasukkan, maka Kamboja menginginkan adanya ketentuan mengenai pengunduran diri dari keanggotaan ASEAN. Namun, negara-negara lain tidak setuju mengenai hal ini karena pengunduran diri tersebut merupakan suatu pemikiran yang negatif, dan mereka tidak ingin berjalan ke arah sana. Dengan demikian, ketentuan mengenai sanksi dan pengunduran diri pun tidak dimasukkan ke dalam *ASEAN Charter*.

4.3.2 Ditinjau dari *Vienna Convention on the Law of Treaties*

²⁰⁹ Hasil wawancara dengan Dr. Termsak Chalermphanupap, *Director of Political and Security Cooperation ASEAN Secretariat*, pada tanggal 5 Desember 2011, pukul 10.00 WIB.

Sebagaimana yang telah disebutkan di dalam bab sebelumnya, bahwa pengunduran diri hanya dapat dilakukan apabila terdapat ketentuan mengenai hal tersebut di dalam perjanjian internasional yang bersangkutan atau apabila terdapat persetujuan dari pihak-pihak lainnya di dalam perjanjian internasional yang bersangkutan (Pasal 54 VCLT). Selanjutnya, VCLT mengatur bahwa apabila di dalam perjanjian internasional yang bersangkutan tidak terdapat ketentuan mengenai pengunduran diri ataupun mengenai pengakhiran, maka pengunduran diri tersebut tidak dapat dilakukan. Namun, terhadap hal ini juga terdapat pengecualian, yaitu apabila terdapat para pihak di dalam perjanjian internasional yang bersangkutan mengakui adanya kemungkinan diberikannya hak pengunduran diri bagi anggotanya, atau apabila suatu hak untuk pengunduran diri tersebut tersirat dari sifat perjanjian internasional yang bersangkutan. Mengenai sifat dari perjanjian internasional yang dapat menyiratkan hak untuk pengunduran diri tersebut telah dibahas pada bab sebelumnya. Berdasarkan pembahasan tersebut dapat disimpulkan bahwa apabila perjanjian internasional yang bersangkutan dikehendaki untuk ada dalam jangka waktu yang tidak terbatas atau permanen, seperti perjanjian perdamaian, perjanjian yang mempengaruhi penyelesaian akhir dari suatu sengketa, perjanjian mengenai batas-batas negara, dan lain-lain, maka terhadap perjanjian-perjanjian ini tidak diperbolehkan untuk dilakukan pengunduran diri.²¹⁰

Dengan demikian, apabila melihat ketentuan dari VCLT maka seharusnya pengunduran diri dari keanggotaan ASEAN tidak dapat dilakukan.

4.4 Analisis Pengunduran Diri dari Keanggotaan ASEAN

Untuk melihat apakah pengunduran diri dapat dilakukan dari keanggotaan ASEAN, yang pertama harus dilihat adalah bagaimana *ASEAN Charter*, sebagai instrumen pokok ASEAN, mengatur mengenai hal tersebut. Sebagaimana yang telah disebutkan di bagian sebelumnya, instrumen pokok suatu organisasi internasional pada dasarnya merupakan suatu perjanjian internasional. Namun, dikarenakan tujuan dari perjanjian internasional tersebut adalah untuk membentuk suatu institusi tertentu, maka beberapa ahli menginginkan instrumen pokok

²¹⁰ Widdows, *loc.cit*, hlm. 109.

tersebut ditempatkan pada tempat yang khusus, yang berbeda dengan perjanjian internasional pada umumnya. Dan hal ini tampaknya diakui di dalam VCLT berdasarkan Pasal 5. Akan tetapi, pada dasarnya instrumen pokok tersebut tetap merupakan perjanjian internasional, dan aturan hukum yang mengatur mengenaiinya adalah hukum perjanjian internasional yang terdapat di dalam VCLT.

4.4.1 Menurut VCLT

Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, Pasal 54 VCLT hanya memperbolehkan pengunduran diri apabila hal tersebut dicantumkan di dalam perjanjian internasional yang bersangkutan atau dapat dilakukan sewaktu-waktu dengan persetujuan para pihak.

Selanjutnya, pada pasal 56 diberikan ketentuan mengenai perjanjian internasional yang tidak terdapat ketentuan mengenai pengunduran diri. Apabila tidak tercantum di dalam perjanjian internasional mengenai pengunduran diri dari perjanjian internasional yang bersangkutan, maka pengunduran diri tersebut tidak diperbolehkan, kecuali apabila para pihak mengakui adanya kemungkinan terhadap hal itu, atau sifat dari perjanjian internasional yang bersangkutan menyiratkan hak pengunduran diri tersebut.

Mengenai sifat dari perjanjian yang menyiratkan adanya kemungkinan pengunduran diri terdapat pendapat yang berbeda-beda dari para Penulis. Pada bagian berikut akan dibahas pendapat para Penulis tersebut.

4.4.2 Menurut Para Penulis

Selain ketentuan di dalam VCLT, beberapa Penulis juga mendukung pandangan bahwa terhadap perjanjian internasional yang tidak memiliki ketentuan mengenai pengunduran diri, tidak dapat dilakukan pengunduran diri, terutama pada perjanjian internasional yang dibuat dengan tujuan untuk memiliki jangka waktu yang tidak terbatas. Lord McNair menyatakan bahwa praktek yang diadopsi oleh kebanyakan negara adalah terhadap suatu perjanjian internasional

yang ditujukan untuk jangka waktu yang tidak terbatas dan tidak terdapat ketentuan pengunduran diri, tidak dapat dilakukan pengunduran diri.²¹¹

Mengenai hak pengunduran diri tersirat dari sebuah perjanjian internasional dapat dilihat dari ketentuan perjanjian internasional tersebut, keadaan ketika perjanjian tersebut dibuat, dan sifat dari hal yang diperjanjikan.²¹² Berkaitan dengan hal ini, Lord McNair mengutip tulisan Brierly.²¹³ Brierly menyatakan bahwa berkaitan dengan hak untuk pengunduran diri tersirat pada perjanjian yang tidak mengandung ketentuan pengunduran diri, maka yang harus dilihat adalah kehendak para pihak. Brierly kemudian menyatakan bahwa untuk perjanjian internasional yang dibuat untuk jangka waktu yang tidak terbatas, secara umum tidak dapat dilakukan pengunduran diri. Berkaitan dengan hal ini, Brierly menyebutkan perjanjian internasional yang dibuat dengan tujuan untuk membentuk suatu keadaan yang permanen terhadap sesuatu (*permanent state of things*), maka terhadap perjanjian internasional tersebut tidak dapat dilakukan pengunduran diri. Akan tetapi, menurut Brierly, terdapat pula perjanjian internasional yang berdasarkan sifat dari hal yang diperjanjikannya dapat dilakukan pengunduran diri meskipun tidak memiliki klausul pengunduran diri. Contoh dari perjanjian semacam ini adalah *modus vivendi*, perjanjian persekutuan dan perdagangan.

Berkaitan dengan pandangan bahwa untuk perjanjian internasional yang dibentuk untuk jangka waktu yang tidak terbatas atau membentuk suatu keadaan tertentu yang permanen, maka dapat dikatakan bahwa *ASEAN Charter* merupakan suatu perjanjian internasional yang bertujuan untuk jangka waktu yang tidak terbatas.²¹⁴ Di dalam *ASEAN Charter* sendiri tidak terdapat ketentuan mengenai jangka waktu ataupun pengakhiran dari *Charter* tersebut sebagai sebuah perjanjian internasional. *ASEAN Charter* merupakan perjanjian internasional yang

²¹¹ McNair, *op.cit.*, hlm. 511.

²¹² *Ibid.*

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ Hasil wawancara dengan Dr. Termsak Chalermpanupap, *Director of Political and Security Cooperation ASEAN Secretariat*, pada tanggal 5 Desember 2011, pukul 10.00 WIB.

berkaitan dengan pembentukan suatu kerjasama regional di bidang keamanan, politik, ekonomi, dan sosial budaya. Kerjasama semacam ini memiliki kecenderungan untuk terjadi dalam jangka waktu yang tidak terbatas, terutama bagi negara-negara di wilayah Asia Tenggara yang memiliki ikatan khusus. Dengan demikian, apabila dikaitkan dengan pendapat para Penulis mengenai perjanjian internasional yang memiliki jangka waktu tidak terbatas tidak dapat dilakukan pengunduran diri, maka *ASEAN Charter* pun dapat disimpulkan tidak dapat dilakukan hak pengunduran diri.

Lord McNair dan Brierly memberikan dasar atas pengunduran diri terhadap perjanjian internasional yang tidak memiliki ketentuan pengunduran diri pada umumnya. Namun, *ASEAN Charter* bukan merupakan perjanjian internasional biasa. *ASEAN Charter* merupakan konstitusi sebuah organisasi internasional. Apakah terhadap jenis perjanjian internasional yang membentuk organisasi internasional juga berlaku ketentuan yang sama?

Sebagaimana yang telah disebutkan pada bab sebelumnya, terdapat sejumlah penulis yang memberikan kriteria mengenai perjanjian yang didasarkan atas sifatnya dapat dilakukan pengunduran diri meskipun tidak tercantum ketentuan mengenai hal tersebut. Di dalam pembuatan draft VCLT, Sir Humphrey Waldock mengusulkan di dalam usulan draft pasalnya, bahwa terdapat beberapa jenis perjanjian internasional yang meskipun tidak terdapat ketentuan mengenai pengunduran diri tetap dapat dilakukan pengunduran diri.²¹⁵ Salah satu dari perjanjian internasional yang disebutkan oleh Sir Humphrey tersebut adalah konstitusi organisasi internasional. Sir Humphrey menyebutkan bahwa dalam hal konstitusi organisasi internasional apabila tidak terdapat ketentuan mengenai pengunduran diri di dalamnya maka terhadap konstitusi tersebut tetap dapat dilakukan pengunduran diri, kecuali apabila terdapat ketentuan yang menentang hal tersebut di dalam konstitusi tersebut. Akan tetapi, usulan draft pasal yang diajukan oleh Sir Humphrey ini tidak diterima oleh para penyusun VCLT, sehingga pernyataan Sir Humphrey tersebut tidak dapat dijadikan dasar.

Berkaitan dengan perjanjian internasional yang membentuk suatu organisasi internasional, Feinburg menyatakan bahwa terhadap konstitusi

²¹⁵ Widdows, *loc.cit*, hlm. 85.

semacam itu tidak diberikan hak untuk mengundurkan diri, kecuali disebutkan diperbolehkan di dalam konstitusi perjanjian internasional yang bersangkutan.²¹⁶ Di dalam tulisannya, setelah mengutip beberapa contoh praktek dan pandangan para Penulis, Kelvin Widdows kemudian memberikan kesimpulan bahwa dikarenakan adanya praktek dan pandangan Penulis yang berbeda-beda mengenai hal ini, maka kesimpulan yang dapat diambil adalah dengan tidak membenarkan adanya suatu hak tersirat untuk pengunduran diri, kecuali apabila para pihak telah menyatakan adanya kehendak untuk memperbolehkan hal tersebut dalam situasi tertentu.²¹⁷

4.4.3 Menurut Praktek Pada Organisasi Internasional

Beberapa praktek yang ada pada organisasi internasional juga dapat dilihat berkaitan dengan hal ini. Perbincangan mengenai hak untuk mengundurkan diri dari konstitusi organisasi internasional yang tidak memiliki ketentuan mengenai pengunduran diri tersebut muncul pada saat perundingan untuk memasukkan ketentuan mengenai pengunduran diri di dalam *Covenant* Liga Bangsa-Bangsa. Pada saat itu, negara-negara penyusun *Covenant* tersebut ingin adanya hak untuk mengundurkan diri dari Liga Bangsa-Bangsa sebagai konsekuensi dari kedaulatan yang dimiliki masing-masing negara.²¹⁸ Lord Robert Cecil kemudian mengemukakan bahwa berdasarkan hukum internasional, apabila di dalam perjanjian internasional yang bersangkutan tidak terdapat ketentuan mengenai pengunduran diri, maka hak pengunduran diri tersebut tidak ada. Dikarenakan adanya ketakutan mengenai tidak adanya hak pengunduran diri tersebut apabila tidak memasukkan ketentuan mengenai pengunduran diri ke dalam *Covenant*, maka akhirnya ketentuan tersebut pun disepakati untuk dimasukkan ke dalam *Covenant*.²¹⁹

Hal yang berbeda terjadi di PBB, yakni di dalam Piagam PBB ketentuan mengenai pengunduran diri tersebut tidak dimasukkan. Pada saat penyusunan

²¹⁶ *Ibid*, hlm. 102.

²¹⁷ *Ibid*.

²¹⁸ Nincic, *op.cit*, hlm. 288.

²¹⁹ Widdows, *loc.cit*, hlm. 98.

Piagam tersebut terdapat perbincangan mengenai hal ini, dimana kebanyakan dari para pihak sepakat untuk tidak memasukkan ketentuan mengenai pengunduran diri untuk menutupi kekurangan yang terdapat di dalam Liga Bangsa-Bangsa. Akan tetapi, Uni Soviet menentang hal ini. Menurut Uni Soviet, hak untuk pengunduran diri tersebut merupakan konsekuensi dari adanya kedaulatan negara.²²⁰ Hans Kelsen kemudian memberikan pandangan di dalam tulisannya mengenai hal ini. Menurut Hans Kelsen, apabila dengan adanya kedaulatan mengimplikasikan adanya suatu hak pengunduran diri yang tidak dapat dilanggar dari organisasi yang dibentuk oleh suatu perjanjian internasional, maka ini berarti negara berdaulat tersebut hanya terikat pada sebuah perjanjian internasional selama negara tersebut menghendaki.²²¹ Apabila dasar dari Piagam merupakan konsep dari kedaulatan yang tidak terbatas, maka tidak ada satupun ketentuan di dalam Piagam yang mengikat para anggotanya. Dengan demikian, menurut Hans Kelsen, tidak dapat disangkal bahwa organisasi internasional yang dibentuk oleh suatu perjanjian internasional memiliki suatu fungsi yang esensial untuk membatasi kedaulatan dari para anggota.

Berdasarkan pernyataan Hans Kelsen tersebut dapat dikemukakan beberapa hal. Pertama, meskipun setiap negara memiliki kedaulatannya masing-masing, namun segera setelah negara tersebut masuk ke dalam perjanjian dengan negara lain, terutama pada perjanjian yang membentuk suatu organisasi internasional, maka kedaulatan tersebut menjadi terbatas. Negara yang bersangkutan tidak dapat dengan sekehendaknya mengundurkan diri. Kedua, dengan demikian, Hans Kelsen dapat dianggap berpandangan bahwa terhadap suatu konstitusi organisasi internasional tidak dapat dilakukan pengunduran diri secara sepihak.

Selanjutnya, pada akhirnya ketentuan mengenai pengunduran diri tidak dimasukkan ke dalam Piagam PBB. Namun, apakah dengan tidak adanya ketentuan ini maka pengunduran diri tidak dapat dilakukan? *Committee I/2* kemudian memberikan suatu interpretasi terhadap tidak adanya klausul

²²⁰ Kelsen, *loc.cit.*, hlm. 33.

²²¹ *Ibid.*

pengunduran ini di dalam Piagam. Interpretasi yang dikenal dengan Deklarasi Interpretatif tersebut menyebutkan bahwa pengunduran diri dari PBB pada dasarnya tidak dapat dilakukan, namun terhadap hal ini terdapat pengecualian. Dalam hal adanya suatu keadaan yang istimewa (*exceptional circumstances*), maka PBB tidak dapat menahan negara tersebut untuk tidak mengundurkan diri.²²² Kemudian deklarasi tersebut memberikan beberapa kriteria yang termasuk ke dalam “keadaan istimewa” yang dimaksud tersebut.

Praktek pengunduran diri yang terjadi di PBB sendiri baru terjadi sekali, yaitu ketika Indonesia mengundurkan diri dari PBB. Alasan Indonesia mengundurkan diri dari PBB adalah dikarenakan terpilihnya Malaysia sebagai anggota tetap Dewan Keamanan PBB.²²³ Alasan pengunduran diri Indonesia ini tidak termasuk salah satu alasan yang disebutkan di dalam Deklarasi Interpretatif tersebut. Akan tetapi, ketika Indonesia menyampaikan pemberitahuan mengenai pengunduran dirinya ini kepada Sekretaris Jenderal PBB, Sekretaris Jenderal PBB pada saat itu tidak memberikan pernyataan mengenai keabsahan dari tindakan Indonesia ini, namun hanya menyatakan penyesalannya terhadap keputusan Indonesia dan mengharapkan di masa yang akan datang Indonesia akan melanjutkan kerjasamanya dengan PBB.

Selang setahun semenjak pemberitahuan pengunduran diri tersebut disampaikan kepada Sekretaris Jenderal PBB, Indonesia kemudian menyatakan kehendaknya untuk melanjutkan kembali kerjasamanya dengan PBB. Berkaitan dengan hal ini, Presiden Majelis Umum kemudian menyatakan bahwa selama ini Indonesia bukanlah mengundurkan diri dari PBB, melainkan hanya menanggukkan kerjasama saja. Saat Indonesia menyatakan keinginannya untuk melanjutkan kembali kerjasamanya dengan PBB pun, Indonesia tidak menjalani tahap-tahap yang harus dilakukan apabila suatu negara baru ingin masuk ke dalam keanggotaan PBB, sesuai dengan ketentuan penerimaan anggota baru yang terkandung di dalam Piagam. Selain itu, Indonesia pun tampaknya tidak menyangkal terhadap penanggukan kerjasamanya ini. Hal ini terlihat ketika Indonesia telah kembali melanjutkan kerjasamanya dengan PBB, Indonesia

²²² *Ibid*, hlm. 29.

²²³ Schwelb, *loc.cit*, hlm. 665.

kemudian membayarkan kontribusi yang sesuai kepada PBB atas periode non-partisipasinya di dalam PBB.

Contoh lainnya terjadi di *World Health Organization* (WHO). Di dalam Konstitusi WHO tidak terdapat suatu ketentuan mengenai pengunduran diri. Akan tetapi, terdapat suatu pernyataan deklaratif bahwa suatu anggota tidak lagi terikat untuk terus menjadi anggota WHO apabila telah terjadi amandemen terhadap Konstitusi, dan negara yang bersangkutan merasa hak dan kewajibannya menjadi berubah karena adanya amandemen tersebut sehingga negara yang bersangkutan tidak menyetujui dan tidak dapat menerima amandemen tersebut.²²⁴ Ketika Amerika Serikat menyampaikan penerimaannya terhadap Konstitusi WHO, untuk memastikan bahwa Amerika Serikat memiliki hak untuk mengundurkan diri dari WHO, Amerika Serikat kemudian menyampaikan reservasi atas hak pengunduran dirinya tersebut.

Meskipun tidak terdapat ketentuan mengenai pengunduran diri dari WHO, namun masih terdapat beberapa negara yang mencoba untuk melakukan pengunduran diri dari WHO. Pada tahun 1949, Uni Soviet menyampaikan pemberitahuan kepada WHO akan kehendaknya ingin mengundurkan diri dari WHO dikarenakan tidak puasnya Uni Soviet terhadap aspek-aspek pekerjaan dari WHO. Direktur Jenderal WHO kemudian merespon terhadap pemberitahuan Uni Soviet ini dengan menyatakan bahwa karena tidak adanya ketentuan mengenai pengunduran diri di dalam Konstitusi WHO, maka ia tidak dapat menerima pemberitahuan tersebut sebagai pengunduran diri dari WHO. Setelah itu, beberapa negara lainnya, yakni Bulgaria, Rumania, Albania, Czechoslovakia, dan Polandia juga menyampaikan pemberitahuan pengunduran dirinya terhadap WHO. Terhadap pemberitahuan-pemberitahuan yang diperoleh WHO ini diadopsi resolusi oleh *World Health Assemblies* bahwa WHO akan selalu menyambut kembali kelanjutan kerjasama penuh dari para anggota ini. Kemudian, pada Juli 1955, Uni Soviet dan negara-negara lainnya yang menyampaikan pemberitahuan pengunduran diri tersebut menyatakan keinginannya untuk bergabung kembali dengan WHO. Terhadap negara-negara ini tidak diberikan prosedur-prosedur penerimaan negara baru, melainkan hanya menerima kelanjutan kerjasama

²²⁴ Widdows, *loc.cit.*, hlm. 100.

negara-negara ini ke dalam WHO. Dengan demikian, seperti kasus Indonesia mengundurkan diri dari PBB, Uni Soviet dan negara-negara lainnya yang menyampaikan pemberitahuan pengunduran diri tersebut juga dianggap tidak mengundurkan diri, melainkan hanya berada dalam keadaan tidak aktif.

4.4.4 Analisis

Dari rumusan Pasal 56 VCLT, pandangan-pandangan para Penulis tersebut serta praktek yang terjadi di organisasi-organisasi internasional, maka dapat disimpulkan bahwa pengunduran diri dari konstitusi organisasi internasional yang tidak memiliki ketentuan mengenai pengunduran diri tidak dapat dilakukan. *ASEAN Charter* sebagai konstitusi dari ASEAN tidak memiliki ketentuan mengenai pengunduran diri, sehingga dengan demikian pengunduran diri dari ASEAN tidak dapat dilakukan.²²⁵ Memang benar negara memiliki kedaulatan sehingga dapat bertindak berdasarkan kehendaknya. Akan tetapi, seperti yang telah diketahui kedaulatan tersebut memiliki batasan-batasan, terutama harus sesuai dengan hukum internasional dan apabila telah melakukan perjanjian maka negara tersebut terikat dengan perjanjian tersebut. Dalam hal ini hukum internasional yang membatasi hal tersebut adalah Pasal 56 VCLT. Demikian halnya dengan perjanjian yang membentuk konstitusi suatu organisasi internasional. Negara tersebut terikat dengan komitmennya terhadap organisasi internasional yang bersangkutan. Apabila kedaulatan ini tidak dibatasi, maka seperti pendapatnya Hans Kelsen, negara hanya terikat dalam suatu perjanjian selama negara yang bersangkutan menghendaki. Dengan demikian, fungsi dari perjanjian internasional tersebut tidak dapat terjalani.

ASEAN merupakan suatu organisasi regional di wilayah Asia Tenggara yang pada dasarnya dibentuk sebagai wadah berdialog dan bertukar pikiran untuk mengatasi masalah yang ada di kalangan negara berkembang Asia Tenggara ini. Organisasi ini diharapkan untuk ada dengan jangka waktu yang tidak terbatas. Tidak adanya suatu pembahasan mengenai kemungkinan mengenai pengunduran diri ini tidak dilakukan secara tidak sengaja, melainkan dikarenakan hal tersebut

²²⁵ Hasil wawancara dengan Abdul Kadir Jailani, Kasubdit Perjanjian Politik dan Keamanan, Direktorat Perjanjian Politik, Keamanan, dan Kewilayahan, Kementerian Luar Negeri, pada tanggal 19 Desember 2011, pukul 11.00 WIB.

ditakuti akan mengimplikasikan hal yang negatif yang akan mengancam keberadaan organisasi ini. Dengan tidak adanya pembahasan mengenai pengunduran ini pada saat penyusunan *ASEAN Charter* dan juga dikarenakan tidak adanya suatu ketentuan mengenai pengakhiran menandakan bahwa ASEAN dan konstitusinya ditujukan untuk ada dalam jangka waktu yang tidak terbatas.

Jadi, pengunduran diri dari suatu konstitusi organisasi internasional yang tidak memiliki ketentuan mengenai hal tersebut tidak dapat dilakukan. Namun, bagaimana halnya apabila suatu negara yang bersangkutan tetap memaksa ingin mengundurkan diri? Bagaimana jika di dalam kasus seperti pada pengunduran diri Indonesia dari PBB, Indonesia tidak berkeinginan untuk melanjutkan kerjasamanya kembali dengan PBB, atau Uni Soviet dan negara-negara lainnya pada akhirnya tidak berkeinginan untuk melanjutkan kembali kerjasamanya dengan WHO? Jika terdapat suatu negara mengundurkan diri dari ASEAN, meskipun tidak terdapat ketentuan mengenai pengunduran diri sehingga hal tersebut tidak diperbolehkan, namun bagaimana ASEAN dapat memaksa negara yang bersangkutan untuk terus menjadi anggota ASEAN?

Organisasi internasional memang tidak dilengkapi dengan sanksi hukum yang imperatif. Hakekat ikatan antara sesama anggota di suatu organisasi internasional hanyalah atas dasar penghargaan bersama (*mutual respect*) atau "*comitas gentium*". Namun demikian, permasalahan akan timbul terhadap status Indonesia apabila Indonesia tidak melanjutkan kembali kerjasamanya dengan PBB, apakah Indonesia tetap menjadi anggota PBB atau tidak. Dan demikian juga terhadap kasus WHO. Dan berkaitan dengan hal ini, bagaimana pula dengan kewajiban-kewajiban Indonesia berdasarkan Piagam PBB atau kewajiban Uni Soviet berdasarkan konstitusi WHO?

Apabila sebuah negara anggota memaksa mengundurkan diri dari suatu konstitusi organisasi internasional yang tidak memiliki ketentuan pengunduran diri, maka pengunduran diri yang dilakukan negara tersebut pada dasarnya adalah tidak sah sehingga negara tersebut masih terikat dengan kewajiban-kewajibannya di dalam organisasi yang bersangkutan. Di ASEAN sendiri kewajiban anggota tidak hanya terdapat di dalam *ASEAN Charter*, melainkan kewajiban anggota ASEAN juga terdapat di dalam perjanjian-perjanjian ASEAN lainnya, seperti

misalnya AFTA. Meskipun misalnya suatu negara anggota ASEAN memaksa untuk mengundurkan diri dari ASEAN, maka negara tersebut tetap terikat dengan kewajiban-kewajiban yang anggota ASEAN, termasuk kewajiban yang timbul berdasarkan perjanjian ASEAN lainnya.²²⁶ Apabila suatu negara memaksa mengundurkan diri dari ASEAN, maka implikasinya negara yang bersangkutan tidak akan melaksanakan kewajiban-kewajibannya sebagai anggota ASEAN. Dengan demikian, hal ini termasuk pelanggaran kewajiban.

Di dalam *ASEAN Charter*, pelanggaran kewajiban diatur di dalam Pasal 5 ayat (3). Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

“In the case of a serious breach of the Charter or non-compliance, the matter shall be referred to Article 20.”

Selanjutnya pada Pasal 20 ayat (4) dinyatakan pula bahwa:

“In the case of a serious breach of the Charter or non-compliance, the matter shall be referred to the ASEAN Summit for decision.”

Selain itu, Pasal 27 yang berjudul “*Compliance*” menyatakan pula bahwa:

“1. The Secretary General of ASEAN, assisted by the ASEAN Secretariat or any other designated ASEAN body, shall monitor the compliance with the findings, recommendations or decisions resulting from an ASEAN dispute settlement mechanism, and submit a report to the ASEAN Summit.

2. Any Member State affected by non-compliance with the findings, recommendations or decisions resulting from an ASEAN dispute settlement mechanism, may refer the matter to the ASEAN Summit for a decision.”

ASEAN Summit ini sendiri merupakan suatu Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN yang terdiri atas para Kepala Negara atau Pemerintahan dari negara-negara anggota. *ASEAN Summit* ini diadakan secara rutin setiap dua tahun sekali dan secara *ad hoc* apabila diperlukan. Kewenangan *ASEAN Summit* ini antara lain yaitu:²²⁷

- a. merupakan badan pengambil kebijakan tertinggi ASEAN;
- b. membahas, memberikan arah kebijakan dan mengambil keputusan atas isu-isu utama yang menyangkut realisasi tujuan-tujuan ASEAN, hal-hal

²²⁶ Hasil wawancara dengan Abdul Kadir Jailani, Kasubdit Perjanjian Politik dan Keamanan, Direktorat Perjanjian Politik, Keamanan, dan Kewilayahan, Kementerian Luar Negeri, pada tanggal 19 Desember 2011, pukul 11.00 WIB.

²²⁷ Pasal 7 ayat (2) *ASEAN Charter*.

pokok yang menjadi kepentingan negara-negara anggota, dan segala isu yang dirujuk kepadanya oleh *The ASEAN Coordinating Council*, *The ASEAN Community Councils* dan *ASEAN Sectoral Ministerial Bodies*;

- c. menginstruksikan para Menteri yang relevan di tiap-tiap *Council* terkait untuk menyelenggarakan pertemuan-pertemuan antar Menteri yang bersifat *ad hoc*, dan membahas isu-isu penting ASEAN yang bersifat lintas *Community Council*. Aturan-aturan pelaksanaan pertemuan-pertemuan dimaksud diadopsi oleh *ASEAN Coordinating Council*;
- d. menangani situasi-situasi yang berdampak pada ASEAN dengan mengambil tindakan-tindakan yang tepat;
- e. memutuskan hal-hal yang dirujuk kepadanya berdasarkan Bab VII dan VIII;
- f. mengesahkan pembentukan dan pembubaran *Sectoral Ministerial Bodies* dan lembaga-lembaga ASEAN lain; dan
- g. mengangkat Sekretaris Jenderal ASEAN, dengan pangkat dan status peringkat Menteri, yang akan bertugas atas kepercayaan dan persetujuan para Kepala Negara atau Pemerintahan berdasarkan rekomendasi Pertemuan para Menteri Luar Negeri ASEAN.

Berdasarkan Pasal 20 ayat (4) *ASEAN Charter* secara jelas disebutkan bahwa masalah pelanggaran kewajiban akan diberikan kepada *ASEAN Summit* untuk diambil kebijakan. Selain itu, sebagai badan pengambil kebijakan tertinggi di dalam ASEAN berdasarkan Pasal 7 ayat (2) *ASEAN Charter*, maka *ASEAN Summit* berwenang mengambil kebijakan dalam menangani situasi-situasi yang berdampak pada ASEAN. Dengan demikian, apabila suatu negara memaksa untuk mengundurkan diri sehingga mengakibatkan tidak terpenuhi kewajibannya, maka terhadap negara tersebut dapat diadukan kepada *ASEAN Summit*.

BAB 5 PENUTUP

5.1 Kesimpulan

1. Pengaturan pengunduran diri dari keanggotaan organisasi internasional menurut hukum internasional

Pengunduran diri dari keanggotaan suatu organisasi internasional diatur oleh instrumen pokok organisasi internasional yang bersangkutan. Instrumen pokok suatu organisasi internasional merupakan suatu perjanjian internasional yang dibuat untuk membentuk suatu organisasi internasional. Oleh karena itu, instrumen pokok merupakan suatu bentuk kesepakatan para pihak dan para pihak tersebut terikat oleh instrumen pokok tersebut.

Sebagai akibat dari kenyataan bahwa instrumen pokok merupakan perjanjian internasional, maka instrumen pokok tersebut tunduk pada ketentuan hukum perjanjian internasional, yakni yang terdapat di dalam *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969* (VCLT). VCLT memberikan ketentuan mengenai pengunduran dari suatu perjanjian internasional di dalam Pasal 54 dan Pasal 56. Dari kedua pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa pengunduran diri dari perjanjian internasional hanya dapat dilakukan apabila di dalam perjanjian yang bersangkutan secara tegas diberikan hak pengunduran diri tersebut, atau apabila tidak ada ketentuan mengenai hal tersebut yang dinyatakan secara tegas di dalam perjanjian yang bersangkutan maka dapat dilihat apakah kemungkinan pengunduran diri tersebut diberikan menurut kehendak para pihak, atau berdasarkan sifat dari perjanjian yang bersangkutan hak pengunduran diri tersebut dapat diberikan.

Mengenai ketentuan VCLT bahwa dari sifat suatu perjanjian internasional dapat disimpulkan adanya hak pengunduran diri negara anggota maka berdasarkan pendapat-pendapat para Penulis dapat disimpulkan bahwa pengunduran diri tidak dapat dilakukan pada suatu perjanjian internasional yang ditujukan untuk jangka waktu yang tidak terbatas. Jenis perjanjian ini misalnya

adalah perjanjian yang membentuk batas-batas negara, perjanjian perdamaian, dan lain-lain.

Sementara itu, terdapat beberapa praktek pengunduran diri yang dilakukan negara anggota dari organisasi internasional yang tidak memiliki ketentuan mengenai pengunduran diri. PBB juga tidak memiliki ketentuan mengenai pengunduran diri, namun terdapat suatu Deklarasi Interpretatif yang di dalamnya diberikan pengecualian terhadap tidak diperbolehkannya pengunduran diri ini. Pengecualian tersebut adalah apabila terjadi suatu keadaan yang istimewa. Yang dimaksud dengan keadaan istimewa ini menurut Deklarasi Interpretatif tersebut adalah apabila PBB dianggap tidak lagi dapat menjalankan fungsinya dalam mempertahankan kedamaian atau hanya dapat menjalankan fungsinya dengan melanggar hukum dan keadilan, apabila telah terjadi suatu amandemen dan negara yang bersangkutan tidak menyetujui terjadinya amandemen tersebut, atau apabila suatu negara telah menyetujui suatu amandemen atau mengusulkan amandemen tersebut namun amandemen tersebut tidak memperoleh ratifikasi yang cukup untuk dapat berlaku.

Kasus pengunduran diri dari PBB yang terjadi adalah pengunduran diri Indonesia dari PBB dikarenakan terpilihnya Malaysia sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan. Pengunduran diri Indonesia ini tidak diakui oleh PBB karena tidak memenuhi salah satu keadaan yang istimewa tersebut dan Indonesia hanya dianggap sebagai anggota yang tidak aktif. Hal ini terlihat dari ketika Indonesia kembali melanjutkan kerjasamanya dengan PBB, Indonesia bersedia membayar kontribusi untuk jangka waktunya ketika Indonesia berada dalam keadaan tidak aktif.

Hal yang sama terjadi pada WHO saat Uni Soviet beserta negara pengikutnya, seperti Bulgaria, Rumania, Albania, Czechoslovakia, Hongaria, dan Polandia menyampaikan pemberitahuan pengunduran diri kepada Direktur Jenderal WHO. WHO tidak memiliki ketentuan mengenai pengunduran diri di dalam konstitusinya, sehingga pengunduran diri tidak dapat dilakukan. Pengunduran diri negara-negara ini juga tidak dianggap oleh WHO, negara-negara tersebut hanya dianggap sebagai anggota yang tidak aktif. Hal ini terlihat dari pada saat negara-negara tersebut kembali ke WHO dan kemudian bersedia untuk

membayar kontribusi selama jangka waktu ketika negara-negara tersebut berada dalam keadaan tidak aktif.

Dengan demikian, pada dasarnya pengunduran diri dari organisasi internasional yang tidak memiliki ketentuan mengenai pengunduran diri tidak diperbolehkan. Namun dalam hal ini penting untuk diperhatikan sanksi dari organisasi internasional yang bersangkutan apabila suatu negara bersikeras untuk mengundurkan diri. Di EEC, Greenland bersikeras untuk mengundurkan diri dengan membuat suatu perjanjian amandemen terhadap *Treaty of Rome* dan negara-negara lain tidak protes terhadap hal tersebut. Hal ini dikarenakan di dalam *Treaty of Rome* tidak diberikan suatu sanksi terhadap hal ini. Dalam PBB, Hans Kelsen menyebutkan bahwa apabila suatu negara bersikeras ingin mengundurkan diri dan pengunduran diri negara tersebut mengganggu keamanan dan kedamaian dunia, maka Dewan Keamanan PBB dapat mengambil tindakan sesuai dengan ketentuan dalam Bab VII dari Piagam PBB.

2. Pengaturan pengunduran diri dari ASEAN

ASEAN tidak memiliki pengaturan mengenai pengunduran diri negara anggota. Pengaturan mengenai pengunduran diri negara anggota ASEAN dilihat dari *ASEAN Charter*. Di dalam *ASEAN Charter* itu sendiri sama sekali tidak terdapat ketentuan apapun mengenai pengakhiran keanggotaan di ASEAN. *ASEAN Charter* tidak menyebutkan apakah pengunduran diri dilarang ataupun diperbolehkan, dan juga tidak menyebutkan prosedurnya apabila diperbolehkan. Di dalam bagian yang berjudul "*Membership*" hanya diberikan nama-nama dari anggota ASEAN, syarat-syarat pengajuan keanggotaan, serta kewajiban dari anggota ASEAN.

Apabila dilihat dalam proses pembuatannya, sama sekali tidak terdapat pembahasan mengenai permasalahan pengunduran diri ini. Permasalahan pengunduran diri ini baru disinggung pada akhir dari pembuatan *ASEAN Charter*, yaitu ketika para pemimpin negara-negara anggota mengadakan pertemuan. Di dalam pertemuan tersebut, beberapa negara anggota ingin memasukkan ketentuan mengenai sanksi sebagai bentuk hukuman terhadap pelanggaran yang dilakukan negara anggota di dalam *Charter* tersebut. Kemudian Perdana Menteri Kamboja

menyebutkan bahwa apabila ketentuan mengenai sanksi akan dimasukkan, maka Kamboja menginginkan adanya ketentuan mengenai pengunduran diri dari keanggotaan ASEAN. Akan tetapi, pada akhirnya ketentuan mengenai pengunduran diri tersebut tidak disetujui oleh para pemimpin-pemimpin negara tersebut untuk dimasukkan dikarenakan hal tersebut merupakan suatu pemikiran yang negatif.

3. Pengunduran diri dari keanggotaan ASEAN

Pengunduran diri dari ASEAN tidak dapat dilakukan. Hal ini didasarkan atas beberapa alasan. Pertama, di dalam VCLT secara jelas dinyatakan di dalam Pasal 54 bahwa pengunduran diri dari suatu perjanjian internasional dapat dilakukan apabila terdapat ketentuan mengenai hal itu di dalam perjanjian internasional yang bersangkutan. ASEAN Charter tidak memberikan ketentuan mengenai hal tersebut, maka hal ini memberikan alasan pertama mengapa pengunduran diri dari ASEAN tidak dapat dilakukan.

Kemudian di dalam Pasal 56 disebutkan bahwa pengunduran diri dari perjanjian yang tidak memiliki ketentuan mengenai pengunduran diri tidak dapat dilakukan kecuali dua hal. Hal pertama adalah apabila para pihak mengakui adanya kemungkinan terhadap hal tersebut, dan hal kedua adalah hal tersebut diperbolehkan berdasarkan sifat dari perjanjian internasional yang bersangkutan. Mengenai sifat dari perjanjian internasional yang dapat diberikan kemungkinan pengunduran diri ini terdapat perdebatan. Namun, dari perdebatan tersebut suatu hal yang dapat disimpulkan adalah pengunduran diri dari perjanjian internasional yang memiliki jangka waktu yang tidak terbatas atau suatu perjanjian internasional yang dikehendaki untuk membuat suatu keadaan yang permanen, tidak dapat diberikan kemungkinan pengunduran diri. Contoh dari perjanjian internasional yang tidak dapat diberikan kemungkinan pengunduran diri ini seperti perjanjian perdamaian, perjanjian penentuan batas wilayah negara, dan lain-lain. ASEAN merupakan suatu organisasi yang pada awalnya dibentuk untuk membuat perdamaian di wilayah Asia Tenggara. Selain itu, di dalam ASEAN Charter juga secara jelas tidak diberikan suatu jangka waktu tertentu untuk keberlakuannya. Ketentuan mengenai pengakhiran keanggotaan ataupun mengenai pembubaran

dari organisasi ini pun tidak terdapat di dalam ASEAN Charter. Berdasarkan hasil wawancara dengan Dr. Termsak Chalermphanupap, yaitu Direktur Politik dan Keamanan di Sekretariat ASEAN, disebutkan juga bahwa ASEAN memang dibentuk dengan tujuan jangka waktu yang tidak terbatas. Dengan demikian, maka hal ini juga memberikan alasan kedua terhadap mengapa pengunduran diri dari ASEAN tidak dapat dilakukan.

Selain itu, apabila melihat pada praktek-praktek yang terdapat di dalam organisasi internasional lainnya, maka hal ini juga dapat membuktikan bahwa pengunduran diri dari ASEAN tidak dapat dilakukan. PBB dan WHO merupakan dua di antara organisasi-organisasi internasional yang tidak memiliki ketentuan mengenai pengunduran diri. Pada kasus pengunduran diri Indonesia dari PBB, pada akhirnya pengunduran diri tersebut tidak diakui oleh PBB. Indonesia hanya dianggap sebagai anggota yang tidak aktif. Hal ini dibuktikan dengan pembayaran kontribusi yang dilakukan Indonesia kepada PBB untuk jangka waktu non-aktifnya, ketika Indonesia kembali pada PBB. Hal yang sama juga terjadi pada WHO, ketika negara-negara yang menyatakan pengunduran dirinya tersebut juga dianggap sebagai anggota yang non-aktif. Hal ini juga dibuktikan dengan dibayarnya kontribusi oleh negara-negara tersebut kepada WHO untuk jangka waktu non-aktifnya.

Berdasarkan hal-hal tersebut maka dapat disimpulkan bahwa pengunduran diri dari ASEAN tidak dapat dilakukan. Namun, terhadap hal ini timbul permasalahan mengenai bagaimana halnya apabila negara-negara tersebut bersikeras untuk mengundurkan diri. Organisasi internasional memang tidak dilengkapi dengan sanksi hukum yang imperatif sehingga tidak bisa mencegah suatu negara untuk mengundurkan diri. Apabila suatu negara bersikeras untuk mengundurkan diri dari ASEAN (atau organisasi internasional lain), maka dapat dikatakan bahwa negara anggota yang bersangkutan terus menerus melanggar kewajibannya sebagai anggota. Terhadap negara ini dapat diambil langkah sebagai pelanggaran kewajiban. Pada ASEAN maka permasalahan ini diserahkan kepada *ASEAN Summit* sebagai institusi pengambil kebijakan berdasarkan pada Pasal 20 ayat (4).

5.2 Saran

Pada prakteknya, memang banyak terdapat organisasi internasional yang tidak mengatur mengenai masalah pengunduran diri dikarenakan dengan adanya ketentuan pengunduran diri tersebut malah dapat mendorong kemungkinan terjadinya pengunduran diri. Selain itu, ketentuan mengenai pengunduran diri memang secara sengaja tidak dimasukkan karena dimaksudkan untuk membuat suatu perjanjian yang memiliki jangka waktu yang tidak terbatas. *ASEAN Charter* merupakan salah satu instrumen pokok organisasi internasional yang seperti itu. Akan tetapi, akan lebih baik apabila di dalam suatu instrumen pokok setidaknya diberikan suatu pengaturan mengenai pengunduran diri. Seperti yang terjadi dalam EU, pengaturan mengenai pengunduran diri pada akhirnya dimasukkan dikarenakan ada pemikiran bahwa apabila suatu negara sebenarnya ingin mengundurkan diri maka dengan memaksa negara tersebut untuk terus terikat di dalam suatu organisasi internasional akan membuat negara tersebut menjadi tidak produktif bagi organisasi internasional yang bersangkutan. Atau setidaknya, suatu Deklarasi Interpretatif seperti yang terdapat di dalam PBB diperlukan agar terdapat kejelasan mengenai pengunduran diri dari ASEAN. Pengaturan mengenai pengunduran diri tersebut dapat diatur secara terbatas, seperti misalnya pengunduran diri hanya diperbolehkan apabila terjadi suatu keadaan *rebus sic stantibus* dan pengunduran diri yang tidak berdasarkan alasan tersebut tidak diperbolehkan. Akan lebih baik juga apabila diberikan semacam suatu bentuk sanksi bagi negara yang mengundurkan diri tidak berdasarkan alasan yang diperbolehkan tersebut. Hal ini dilakukan agar terdapat suatu kejelasan mengenai mekanisme pengunduran diri dari ASEAN.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Adolf, Huala. *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*. Jakarta: CV. Rajawali, 1991.
- Agusman, Damos Dumoli. *Hukum Perjanjian Internasional Kajian Teori dan Praktik Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama, 2010.
- Aust, Anthony. *Modern Treaty Law and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Direktorat Jenderal Kerja sama ASEAN. *ASEAN Selayang Pandang Edisi Ke-19, Tahun 2010*. Jakarta: Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2010.
- Fry, Gerald W. *The Association of Southeast Asian Nations*. New York: Infobase Publishing, 2008.
- Hall, Stephen. *International Law*. Australia: Lexis Nexis Butterworths, 2006.
- _____. *Nationality, Migration Rights, and Citizenship of the Union*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- Klabbers, Jan. *Introduction to International Institutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Etty R. Agoes. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: PT Alumni, 2003).
- Mamudji, Sri, et. al. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- McNair. *The Law of Treaties*. Oxford: The Clarendon Press, 1961.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty, 2007
- Nincic, Djura. *The Problem of Sovereignty in the Charter and in the Practice of the United Nations*. Den Haag: Martinus Nijhoff Publishers, 1970.
- Sands, Philippe dan Pierre Klein. *Bowett's Law of International Institutions*, London: Sweet & Maxwell, 2001.
- Sekretariat Nasional ASEAN. *The Association of Southeast Asian Nations*. Jakarta: Departemen Luar Negeri, 1975.

Sinclair, Ian McTaggart. *The Vienna Convention on the Law of Treaties*. Manchester: Manchester University Press, 1984.

Singh. *Termination of Membership of International Organization*. London: Stevens & Sons, 1958.

Suryokusumo, Sumaryo. *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*. Jakarta: PT Tatanusa, 2007.

Suwardi, Sri Setianingsih. *Pengantar Hukum Organisasi Internasional*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2004.

Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. *Ilmu Negara*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009.

Wallace, Rebecca M.M. *International Law*. London: Sweet & Maxwell, 1992.

ARTIKEL DAN JURNAL

Athanassiou, Phoebus. "Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU, Some Reflections". *Legal Working Paper Series No. 10* (Desember, 2009).

Burns, Josephine Joan. "Conditions of Withdrawal from the League of Nations". *The American Journal of International Law* (Januari, 1935).

Helfer, Laurence R. "Exiting Treaties". *Virginia Law Review* (November, 2005).

Hudson, Manley O. "Membership in the League of Nations". *The American Journal of International Law* (Juli, 1924).

Johansen, Ove dan Carsten Lehmann Sorensen, "Greenland's Way out of the European Community", *The World Today* (Juli-Agustus, 1983).

Kelsen, Hans. "Withdrawal from the United Nations". *The Western Political Quarterly* (Maret, 1948).

Schwelb, Egon. "Withdrawal from the United Nations: the Indonesian Intermezzo". *The American Journal of International Law* (Juli, 1967).

Tyagi, Yogesh. "The Denunciation of Human Rights Treaties". *British Year Book of International Law* (2008).

Widdows, Kelvin. "The Unilateral Denunciation of Treaties Containing No Denunciation Clause". *British Year Book of International Law* (1982).

PERJANJIAN INTERNASIONAL

Association of Southeast Asian Nations. *The ASEAN Charter*. Singapura, 20 November 2007.

European Economic Community. *Treaty establishing The European Economic Community*. Roma, 25 Maret 1957.

European Union. *Treaty on European Union*. Maastricht, 7 Februari 1992.

_____. *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*. Lisbon, 13 Desember 2007.

League of Nations. *Covenant of the League of Nations*. Paris, 28 Juni 1919.

United Nations. *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*. San Francisco, 26 Juni 1945.

_____. *Vienna Convention on the Law of Treaties*. Wina, 23 Mei 1969.

_____. *The Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations*. Wina, 21 Maret 1986.

WAWANCARA

Hasil wawancara dengan Dr. Termsak Chalermphanupap, *Director of Political and Security Cooperation ASEAN Secretariat*, pada tanggal 5 Desember 2011, pukul 10.00 WIB.

Hasil wawancara dengan Abdul Kadir Jailani, Kasubdit Perjanjian Politik dan Keamanan, Direktorat Perjanjian Politik, Keamanan, dan Kewilayahan, Kementerian Luar Negeri, pada tanggal 19 Desember 2011, pukul 11.00 WIB.