

Hukum Internasional Sebagai Instrumen Politik: Beberapa Pengalaman Indonesia Sebagai Studi Kasus

Hikmahanto Juwana*

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

Pengantar

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

* Penulis dilahirkan di Jakarta pada tanggal 23 November 1965. Sebagai guru besar termuda di Universitas Indonesia abad 21 (2001), beliau sangat cemerlang dalam meniti karirnya. Beliau mendapatkan gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1987), Master of Laws dari Keio University, Jepang (1992) dan Doktor (Ph.D) dari University of Nottingham, UK (1997). Selain aktif mengajar di banyak institusi pendidikan di berbagai daerah di Indonesia, beliau juga berpartisipasi aktif dalam organisasi-organisasi nasional maupun internasional. Sebagai pembicara di berbagai forum dalam dan luar negeri, pendapat beliau seringkali dikutip oleh mass media yang ada baik cetak maupun elektronik. Beliau juga acapkali diminta sebagai *Visiting Professor* di universitas-universitas terkemuka di luar negeri (National University of Singapore, University of South Caroline, University of Melbourne, dan Nagoya University)

tersebut sebenarnya merupakan salah satu dari berbagai fungsi Hukum Internasional.

Fungsi lain dari Hukum Internasional adalah sebagai instrumen yang digunakan oleh pemerintahan suatu negara untuk mencapai tujuan nasionalnya (*international law as instrument of national policy*). Dalam tulisan ini fungsi demikian dari Hukum Internasional akan disebut sebagai Hukum Internasional sebagai instrumen politik. Di sini Hukum Internasional berfungsi sebagai alat atau instrumen yang harus dibedakan dengan Hukum Internasional sebagai suatu kaedah.

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

Suatu negara akan menggunakan berbagai instrumen politik, seperti ketergantungan ekonomi,² ketergantungan dalam masalah

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

pertahanan, dan Hukum Internasional untuk mengenyampingkan halangan kedaulatan negara lain dalam mencapai kepentingan nasionalnya.

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

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

Pemanfaatan Hukum Internasional

a. Tiga Bentuk Pemanfaatan

Keberadaan hukum tidaklah dapat dilihat semata-mata sebagai kaedah atau norma yang harus dipatuhi. Dalam praktek dan kenyataan kerap ditemukan situasi dimana hukum dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu sebagai alat untuk mencapai suatu kepentingan. Hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan kerap dijadikan alat untuk melegitimasi kekuasaan demi kebaikan ataupun sebaliknya. Hukum juga dijadikan alat pemaksa bagi

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

keinginan penguasa terhadap rakyatnya. Bahkan, hukum dapat dijadikan instrumen oleh penguasa untuk mengubah perilaku masyarakatnya.

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

1. Sebagai Pengubah Konsep

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

Salah satu cara yang paling efektif adalah dengan mengakomodasi suatu konsep baru ke dalam perjanjian internasional. Tentu ini tidak berarti bahwa satu negara dalam waktu singkat dapat melakukannya. Pembentukan atau mengamandemen perjanjian internasional memerlukan proses dan waktu.

Sebagai contoh, Australia, Jepang, Jerman dan beberapa negara lain menghendaki adanya perubahan pada keanggotaan Dewan Keamanan-Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK-PBB). Kehendak ini

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

merupakan konsep baru dari konsep yang selama ini dianut. Untuk mewujudkan kehendak ini maka Piagam PBB harus diamandemen. Bahkan Jepang dan Jerman sangat berkepentingan untuk mengamandemen dua pasal Piagam PBB yang masih menyebut "enemy state" mengingat Piagam PBB dibuat pada saat dunia baru mengakhiri perang dengan sejumlah negara, termasuk Jepang dan Jerman.⁴

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

⁴ Jepang dan Jerman bahkan berjuang agar Pasal 53 dan 107 Piagam PBB dihapuskan. Pasal 53 berbunyi, "(1) *The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council, with the exception of measures against any enemy state, as defined in paragraph 2 of this Article, provided for pursuant to Article 107 or in regional arrangements directed against renewal of aggressive policy on the part of any such state, until such time as the Organization may, on request of the Governments concerned, be charged with the responsibility for preventing further aggression by such a state.* (2) *The term enemy state as used in paragraph 1 of this Article applies to any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory of the present Charter.*" Sementara Pasal 107 berbunyi, "*Nothing in the present Charter shall invalidate or preclude action, in relation to any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory to the present Charter, taken or authorized as a result of that war by the Governments having responsibility for such action.*" Lihat Piagam PBB, Pasal 53 dan 107.

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

konstitusi agar penguasa tersebut memiliki kekuasaan yang lebih besar.

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

Bila pembentukan ataupun amandemen perjanjian internasional tidak berhasil, tidak jarang negara yang memiliki kepentingan nasional tertentu akan berupaya untuk menafsir-ulang ketentuan dalam perjanjian internasional yang ada. Penafsiran ini diharapkan dapat diterima oleh masyarakat internasional dan dijadikan legitimasi atas suatu tindakan. Contoh penafsiran ulang atas suatu ketentuan adalah konsep intervensi kemanusiaan (*humanitarian intervention*) yang dilakukan oleh PBB ataupun negara tertentu.

Dari kenyataan dan beberapa contoh konkrit diatas maka bentuk pertama dari Hukum Internasional sebagai instrumen politik adalah sebagai alat pengubah.

2. Sebagai Sarana Intervensi Urusan Domestik

Kedua, Hukum Internasional menjadi instrumen politik bertolak pada keinginan negara demi kepentingan nasionalnya untuk turut campur dalam urusan domestik negara lain tanpa dianggap sebagai pelanggaran.⁷ Untuk keperluan ini sudah tidak

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

⁷ Intervensi urusan domestik suatu negara oleh negara lain dianggap sebagai pelanggaran Hukum Internasional. Dalam Piagam PBB, PBB sekalipun, tidak diperkenankan untuk melakukan intervensi dalam masalah domestik negara anggotanya sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 (7) Piagam PBB. Pasal tersebut berbunyi, “*Nothing*

dapat lagi ditempuh cara-cara berupa ancaman atau penggunaan kekerasan,⁸ ataupun dilakukan atas dasar hubungan antara penjajah dengan pihak yang dijajah.

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

Perjanjian internasional dalam konteks ini dapat dipersamakan dengan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah pusat dalam hubungannya dengan pemerintah daerah. Peraturan perundang-undangan ini menjadi rambu-rambu bagi pemerintah daerah tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Peraturan perundang-undangan daerah tentunya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan pusat.

Sebagai contoh, setelah berakhirnya Perang Dunia II Kekuatan Sekutu (*Allied Forces*) membuat perjanjian perdamaian dengan negara-negara kalah perang yang berimplikasi pada tidak dibolehkannya negara tersebut memiliki kemampuan perang. Dalam perjanjian perdamaian antara Kekuatan Sekutu dengan Jepang yang ditandatangani di San Francisco pada tahun 1951 dalam beberapa pasalnya disebutkan bahwa Jepang tidak akan menggunakan kekerasan dalam penyelesaian sengketa dan mempercayakan

contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII."

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

masalah keamanan pada mekanisme PBB.⁹ Ketentuan ini untuk mencegah Jepang menjadi sumber petaka lagi bagi dunia. Ketentuan dalam perjanjian perdamaian ini berimplikasi pada kebijakan dalam negeri Jepang untuk tidak memiliki kemampuan perang dan menggantungkan masalah pertahanannya pada negara lain.¹⁰ Demikian pula Kekuatan Sekutu membatasi kemampuan perang Itali dengan mengaturnya dalam perjanjian perdamaian yang mereka tanda tangani.¹¹

⁹ Hal ini termaktub dalam Perjanjian Perdamaian antara Allied Powers dan Jepang dalam Pasal 5 yang menyebutkan, "(a) Japan accepts the obligations set forth in Article 2 of the Charter of the United Nations, and in particular the obligations (i) to settle its international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered; (ii) to refrain in its international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations; (iii) to give the United Nations every assistance in any action it takes in accordance with the Charter and to refrain from giving assistance to any State against which the United Nations may take preventive or enforcement action. (b) The Allied Powers confirm that they will be guided by the principles of Article 2 of the Charter of the United Nations in their relations with Japan. (c) The Allied Powers for their part recognize that Japan as a sovereign nation possesses the inherent right of individual or collective self-defense referred to in Article 51 of the Charter of the United Nations and that Japan may voluntarily enter into collective security arrangements." Lihat Treaty of Peace with Japan, tersedia di <http://www.taiwandocuments.org/sanfrancisco01.htm> (terakhir dikunjungi 5 Oktober 2003).

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

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

Kenyataan di atas merupakan bentuk kedua dari pemanfaatan Hukum Internasional sebagai instrumen politik: melakukan intervensi urusan domestik negara lain tanpa harus dianggap sebagai pelanggaran.

Dalam memanfaatkan perjanjian internasional sebagai *entry point* untuk intervensi, negara yang hendak melakukan intervensi harus memiliki instrumen lain agar negara yang hendak diintervensi mau menandatangani perjanjian internasional yang dikehendaki. Instrumen ini dapat berupa ketergantungan ekonomi ataupun ketergantungan dalam masalah pertahanan. Bila instrumen ini tidak ada maka sulit bagi negara yang hendak diintervensi untuk mau ikut dalam suatu perjanjian internasional.

3. Sebagai Alat Penekan

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

Tindakan AS dan Inggris terhadap Irak sebelum Irak diserang merupakan contoh Hukum Internasional sebagai alat penekan. AS dan Inggris memanfaatkan Hukum Internasional untuk menekan Irak memberi akses kepada para pemeriksa (*inspectors*) internasional atas dugaan kepemilikan senjata pemusnah massal (*weapons of mass destruction*) yang dimilikinya. Adapun Hukum Internasional yang dijadikan dasar adalah keanggotaan Irak dalam

¹² Antonio Cassese, *International Law in a Divided World*, 119.

Non Proliferation Treaty (NPT)¹³ dan sejumlah resolusi DK-PBB.¹⁴ Pada titik tertentu AS dan Inggris merasa bahwa tekanan yang dilakukan tidak membuahkan hasil dan akhirnya melakukan penyerangan terhadap Irak.¹⁵ Untuk melegitimasi penyerangan ini, AS dan Inggris menggunakan Hukum Internasional meskipun sangat lemah.¹⁶

Contoh yang menunjukkan negara menggunakan Hukum Internasional untuk menolak tekanan dari negara lain adalah sewaktu Rusia dan Prancis didesak oleh AS untuk menyetujui resolusi DK yang memberi legitimasi bagi penyerangan atas Irak.¹⁷ Bahkan Rusia, Prancis dan Jerman menganggap penyerangan atas Irak sebagai bertentangan dengan Hukum Internasional.¹⁸

¹³ *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* (1968), tersedia di <http://www.iaea.or.at/worldatom/Documents/Legal/npttext.shtml> (terakhir dikunjungi 5 Oktober 2003). Irak merupakan salah satu peserta dari perjanjian ini.

¹⁴ Resolusi DK-PBB No. 661 (1990) tertanggal 6 Agustus 1990, 678 (1990) tertanggal 29 Nopember 1990, 686 (1991) tertanggal 2 Maret 1991, 687 (1991) tertanggal 3 April 1991, 688 (1991) tertanggal 5 April 1991, 707 (1991) tertanggal 15 Agustus 1991, 715 (1991) tertanggal 11 Oktober 1991, 986 (1995) tertanggal 14 April 1995, 1284 (1999) tertanggal 17 Desember 1999, dan 1382 (2001) tertanggal 29 Nopember 2001.

¹⁵ Serangan dilakukan pada tanggal 20 Maret 2003.

¹⁶ AS dan Inggris mendasarkan pada dua hal. Pertama adalah berdasarkan Resolusi DK-PBB No. 1441 yang menurut kedua negara tersebut memberi otoritas untuk menggunakan kekerasan bila Irak tidak juga kooperatif. Kedua adalah penggunaan Pasal 51 Piagam PBB.

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

¹⁸ "France, Germany and Russia condemn war threat" *Guardian Unlimited*, 19 Maret 2003, tersedia di <http://www.guardian.co.uk/france/story/0,11882,917636,00.html> (terakhir dikunjungi 8 Oktober 2003).

Dari gambaran diatas, bentuk ketiga dari pemanfaatan Hukum Internasional adalah sebagai instrumen untuk menekan, atau menolak tekanan, dari negara lain.

b. Pemanfaatan Hukum Internasional oleh Negara Maju terhadap Negara Berkembang

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

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

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

Kepentingan negara maju sangat bervariasi, mulai dari yang bermotifkan ekonomi, hingga menjunjung nilai kemanusiaan dan menjaga kelestarian lingkungan hidup dunia.

Dalam masalah perdagangan internasional, negara maju sangat mengkhawatirkan tindakan negara berkembang yang setelah merdeka dan memiliki kedaulatan untuk membuat hukum nasionalnya cenderung mengambil kebijakan yang berimplikasi pada penutupan pasarnya dari barang dan jasa asal luar negeri. Kebijakan ini sudah tentu berakibat buruk bagi para pelaku usaha

¹⁹ Antonio Cassese, *International Law in a Divided World*, (Oxford: Oxford University Press, 1986), 108.

negara maju. Padahal pasar negara berkembang merupakan pasar yang sangat besar meskipun masih dalam taraf awal. Oleh karenanya negara maju merasa perlu untuk mencegah negara berkembang mengambil kebijakan yang bersifat protektif terhadap industrinya ataupun kebijakan yang berakibat pada tertutupnya akses pasar. Tindakan ini dilakukan mengingat bagi negara maju salah satu faktor maju mundurnya perekonomian mereka bergantung pada keberhasilan pelaku usahanya mengeksploitasi pasar luar negeri.

Dalam masalah HAM, keterlibatan negara maju dalam urusan domestik negara berkembang disebabkan oleh tidak diperhatikannya masalah HAM oleh elit politik negara berkembang dalam menjalankan roda pemerintahan, bahkan cenderung kejam.²⁰ Padahal pasca Perang Dunia (PD) II masalah kemanusiaan sudah menjadi perhatian internasional. Pelanggaran HAM di satu negara akan menjadi perhatian bagi negara lain, bahkan dewasa ini dikenal kejahatan internasional yang dianggap sebagai pelanggaran luar biasa terhadap kemanusiaan.²¹ Untuk mencegah berulangnya dan meluasnya pelanggaran HAM oleh pemerintahan negara berkembang, negara maju merasa perlu untuk turut memberi pengaruh.

Dalam masalah lingkungan hidup, negara maju-pun turut campur dalam urusan domestik negara berkembang. Ini dilakukan mengingat negara maju menganggap negara berkembang dalam melakukan pembangunan ekonominya kurang memperhatikan

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

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

masalah lingkungan hidup, bahkan cenderung menimbulkan eksekusi yang menjurus pada kerusakan. Padahal kerusakan lingkungan di satu tempat akan berakibat pada dunia secara keseluruhan. Oleh karenanya salah satu upaya mencegah kerusakan ini adalah mempengaruhi negara berkembang dalam mengambil kebijakan yang berimplikasi pada lingkungan hidup.

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

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

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

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

negara berkembang akan mencerminkan nilai-nilai yang dipercaya oleh negara maju.

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

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

Pengalaman Indonesia

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

a. Pemanfaatan Hukum Internasional Terhadap Indonesia

Banyak kasus yang menunjukkan dimana negara lain atau organisasi internasional menggunakan Hukum Internasional terhadap Indonesia.

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

Hukum Internasional, utamanya perjanjian internasional, digunakan oleh negara maju untuk 'mengekan' kebebasan dan kedaulatan Indonesia. Berbagai perjanjian internasional yang diikuti oleh Indonesia berdampak pada terbatasnya ruang gerak pemerintah dalam mengambil kebijakan. Bahkan kebijakan yang diambil dengan diikutinya perjanjian internasional yang ditandatangani diharapkan selaras dengan standar internasional.²⁵

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

Dalam kegiatan perdagangan internasional, negara maju, seperti AS dan negara-negara yang tergabung dalam Uni Eropa, meminta Indonesia untuk turut dalam perjanjian internasional yang berimplikasi pada lebih terbukanya akses pasar Indonesia dan perlindungan terhadap Hak Kekayaan Intelektual (HKI). Di bidang HKI, misalnya, keikutsertaan Indonesia dalam perjanjian *Trade-Related aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPs) telah berakibat pada diberlakukannya Undang-undang (UU) Rahasia Dagang, UU Desain Industri dan UU Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu dan amandemen terhadap UU Paten, UU Merek dan UU Hak Cipta.²⁷

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

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

Di bidang HAM, Indonesia telah meratifikasi tiga konvensi *International Labor Organisation (ILO)*²⁸ dan Konvensi tentang Penghapusan Segala Diskriminasi Rasial (*Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*).²⁹

Hukum Internasional pernah digunakan oleh PBB untuk menekan Indonesia agar bersedia membentuk pengadilan bagi pelaku kejahatan internasional di Timor Timur. Bila tidak maka PBB akan mendirikan peradilan internasional yang disebut *International Criminal Tribunal for East Timor (ICTET)* yang mirip dengan *International Criminal Tribunal for former Yugoslavia (ICTY)* dan Rwanda (*ICTR*). Ancaman pembentukan ICTET berhasil memaksa pemerintah Indonesia untuk mendirikan Pengadilan HAM.³⁰

Di bidang lingkungan hidup, Indonesia telah menandatangani berbagai perjanjian internasional. Perjanjian internasional ini diantaranya adalah *United Nations Framework Convention on Climate Change*,³¹ *Vienna Convention on the Protection of Ozone*

²⁷ Dalam Pasal 1 (1) TRIPs ditentukan bahwa, "Members shall give effect to the provisions of this Agreement. Members may, but shall not be obliged to, implement in their law more extensive protection than is required by this Agreement, provided that such protection does not contravene the provisions of this Agreement. Members shall be free to determine the appropriate method of implementing the provisions of this Agreement within their own legal system and practice." Untuk teks lengkap dari TRIPs, tersedia di http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/t_agm2_e.htm (terakhir dikunjungi 22 September 2003).

²⁸ Adapun ILO Convention yang telah diratifikasi terdiri dari ILO Convention No. 105 concerning *The Abolition of Forced Labour* dengan UU No. 19 Tahun 1999; ILO Convention No. 138 concerning *Minimum Age for Admission to Employment* dengan UU No. 20 Tahun 1999; ILO Convention No. 111 concerning *Discrimination in Respect of Employment and Occupation* dengan UU No. 21 Tahun 1999; dan ILO Convention No. 182 concerning *the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour* dengan UU No. 1 Tahun 2000.

²⁹ UU No. 29 Tahun 1999.

³⁰ Pembentukan Pengadilan HAM didasarkan pada UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

*Layer,*³² *Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer,*³³ *Convention on Biodiversity,*³⁴ *Convention on Wetland of International Importance especially Waterfowl Habitat,*³⁵ *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna,*³⁶ *Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources,*³⁷ *International Plant Protection Convention,*³⁸ *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal,*³⁹ *United Nations Convention to Combat Desertification,*⁴⁰ dan *International Tropical Timber Agreement.*⁴¹

Hanya saja keberhasilan membuat Indonesia untuk menandatangani berbagai perjanjian internasional dibidang perdagangan internasional, HAM dan lingkungan hidup sangat *superficial*. Dikatakan demikian karena belum tentu perjanjian internasional akan tercermin dalam realitas.

Ada dua kendala utama. Pertama, beberapa perjanjian internasional yang telah diikuti oleh Indonesia gagal ditransformasikan ke dalam hukum nasional. Konvensi tentang Penghapusan Diskriminasi Rasial, misalnya, tidak berakibat pada diamandemennya peraturan perundang-undangan yang berkonotasi

³¹ Undang-Undang No. 6 Tahun 1994.

³² Keputusan Presiden No. 23 Tahun 1992.

³³ Keputusan Presiden No. 23 Tahun 1992.

³⁴ Undang-Undang No. 5 Tahun 1994.

³⁵ Keputusan Presiden No. 48 Tahun 1991.

³⁶ Keputusan Presiden No. 43 Tahun 1978.

³⁷ Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1986.

³⁸ Keputusan Presiden No. 2 Tahun 1977.

³⁹ Keputusan Presiden No. 61 Tahun 1993.

⁴⁰ Keputusan Presiden No. 135 Tahun 1998.

⁴¹ Keputusan Presiden No. 4 Tahun 1995.

diskriminasi rasial, seperti keharusan memiliki Surat Keterangan Berkewarganegaraan Republik Indonesia (SKBRI).

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

b. Pemanfaatan Hukum Internasional oleh Indonesia

Indonesia dalam banyak kesempatan telah menggunakan Hukum Internasional sebagai instrumen politik. Ada yang berhasil tetapi lebih banyak yang tidak berhasil.

Pertama, Indonesia telah memanfaatkan Hukum Internasional untuk memperkenalkan konsep baru demi kepentingan nasionalnya. Dalam konteks ini, Indonesia berhasil memperkenalkan konsep negara kepulauan (*archipelagic state*). Perjuangan Indonesia dimulai sejak dikeluarkannya Deklarasi Djoeanda pada tanggal 13 Desember 1957. Konsep negara kepulauan berikut berbagai konsekuensinya telah diakomodasi dalam Konvensi Hukum Laut 1982.⁴² Keberhasilan memanfaatkan Hukum Internasional ini ditunjang oleh pemikiran yang logis, konsistensi perjuangan di forum internasional dan diplomasi yang gigih.

Namun perjuangan Indonesia untuk mengubah konsep yang selama ini dianut oleh masyarakat internasional dibidang hukum angkasa berakhir dalam suatu kegagalan. Sejak lama Indonesia menghendaki agar *Geo-Stationery Orbit* (GSO) diakui sebagai

⁴² United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), Part IV, article 46-54. Teks dalam bahasa Inggris dapat diakses di <http://www.hri.org/docs/LOS/> (terakhir dikunjungi pada tanggal 5 Oktober 2003).

bagian dari Indonesia.⁴³ Perjuangan ini dikatakan gagal karena pada tahun 2002 Indonesia akhirnya meratifikasi *Space Treaty* 1967 yang tidak mengakui adanya klaim apapun oleh negara terhadap ruang angkasa.⁴⁴ Dalam retrospeksi kegagalan Indonesia bersumber pada kurang logisnya konsep yang diperjuangkan dan mendapat tentangan dari mayoritas negara.⁴⁵

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

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

Ini terjadi sewaktu pemerintah Indonesia menekan pemerintah Swedia untuk melakukan tindakan terhadap pentolan Gerakan Aceh

⁴³ GSO pada awalnya diklaim sebagai bagian dari kedaulatan Indonesia namun berubah menjadi hak eksklusif dan terakhir diklaim sebagai hak istimewa (*preferential right*) yang dimiliki oleh Indonesia.

⁴⁴ UU No. 16 Tahun 2002 tentang Pengesahan *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies* (1967).

⁴⁵ Negara yang mengklaim GSO sebagai bagian dari wilayahnya hanya beberapa, yaitu negara-negara yang dilewati oleh garis Khatulistiwa. Negara-negara ini membuat deklarasi yang dikenal dengan Deklarasi Bogota.

Merdeka (GAM) setelah diketahui bahwa mereka berkewarganegaraan Swedia. Meskipun pemanfaatan Hukum Internasional hanya sebatas wacana dan dilakukan di Indonesia, namun dapat menekan pemerintah Swedia.⁴⁶ Adapun wacana terfokus pada tiga hal. Pertama, wacana tentang kewajiban Swedia secara Hukum Internasional untuk tidak membiarkan wilayahnya digunakan oleh warga negaranya untuk melakukan tindakan yang dapat mengganggu kedaulatan Indonesia. Kedua diwacanakannya opsi untuk membekukan bahkan memutus hubungan diplomatik dengan Swedia. Ketiga diwacanakannya perbedaan pandangan antara Indonesia dan Swedia di MI.

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

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

Kegagalan Indonesia untuk menekan AS karena semata-mata mengandalkan kewajiban AS untuk memberi akses. Indonesia

⁴⁶ Keberhasilan untuk menekan pemerintah Swedia hingga tulisan ini dibuat masih pada tahap penelitian awal oleh Jaksa di Stockholm apakah cukup bukti untuk membawa para tersangka ke pengadilan.

seharusnya menggunakan argumentasi Hukum Internasional lainnya sebagai *bargaining chips*. Beberapa diantaranya adalah keharusan negara untuk bekerjasama dengan negara lain dalam perang melawan teror berdasarkan resolusi DK-PBB dan kewajiban Indonesia untuk mendampingi Hambali sepanjang Hambali masih dianggap warga negara Indonesia menurut hukum Indonesia.⁴⁷ Hal ini hampir sama dengan peristiwa penangkapan dan diadilinya William Nessen dimana Indonesia memberi akses kepada perwakilan AS untuk menemuinya. Namun demikian harus diakui dalam menekan Swedia dan AS, kegagalan Indonesia pada tingkat tertentu disebabkan oleh karena Indonesia tidak memiliki instrumen lain, selain Hukum Internasional, dalam melakukan tekanan. Instrumen lain yang bisa digunakan adalah ketergantungan ekonomi, menjadikan suatu masalah menjadi masalah bersama antar negara, kekuatan militer dan lain sebagainya.

Diplomasi dengan Memanfaatkan Hukum Internasional

Uraian tentang bagaimana Hukum Internasional kerap dimanfaatkan sebagai instrumen politik dan merujuk pada pengalaman Indonesia maka satu hal penting yang dapat ditarik sebagai pelajaran adalah Hukum Internasional sebagai instrumen politik sangat penting dalam rangka menjalankan diplomasi.

Para diplomat adalah mereka yang melakukan transaksi internasional pada tahap yang paling konkrit dan awal. Oleh karenanya para diplomat tidak bisa sekedar berdebat kusir dalam

⁴⁷ Sayang masalah ini oleh Menteri Luar Negeri dikatakan bahwa karena tindakan yang dilakukan oleh Hambali dikategorikan sebagai kejahatan non-tradisional maka sulit bagi pemerintah Indonesia untuk melaksanakan kewajibannya mendampingi warga negara yang memiliki masalah hukum di luar negeri. Lihat "Hassan seeks U.S. permission to question Hambali," *The Jakarta Post* 27 Agustus 2003 tersedia di <http://www.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20030827.B02> (terakhir dikunjungi 8 Oktober 2003); Padahal kewajiban seperti ini tidak digantungkan pada tradisioal tidaknya suatu kejahatan melainkan suatu kewajiban negara terhadap warga negaranya.

menyampaikan argumentasinya. Hukum Internasional sedapat mungkin digunakan sebagai basis dalam menyampaikan argumentasi. Argumentasi yang berbasis hukum, utamanya Hukum Internasional, yang membuat lawan debat memperhatikan dan memaksa mereka untuk bersikap hati-hati. Ini terutama bila berhadapan dengan para diplomat atau wakil pemerintah dari negara barat, seperti Eropa, AS dan Australia yang memiliki tradisi yang kuat terhadap hukum. Oleh karenanya berdebat dan berargumentasi dengan mereka tidak bisa lain selain menggunakan cara mereka.

Disini penting bagi para diplomat Indonesia untuk dibekali dengan pengetahuan Hukum Internasional sehingga dalam berargumentasi, menyampaikan pendapat bahkan meyakinkan diplomat atau pemerintah negara lain. Ini telah dilakukan oleh para diplomat dari negara maju. Bahkan negara maju sering memanfaatkan ketrampilan para ahli Hukum Internasional untuk membenarkan tindakan yang dilakukan.

Pentingnya Hukum Internasional karena berbagai kepentingan nasional dewasa ini harus diterjemahkan dalam bahasa hukum yang biasanya diakomodasi dalam berbagai bentuk produk hukum. Disini harus ada diplomat yang berperan sebagaimana layaknya konsultan hukum yang membuat perjanjian untuk kliennya atau pengacara yang membuat gugatan bagi kliennya atau perancang peraturan perundang-undangan dimana mereka semua memiliki keahlian untuk menterjemahkan bahasa awam menjadi bahasa hukum.

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

Para diplomat negara barat biasanya memiliki kemampuan merancang sehingga produk hukum harus dibaca secara hati-hati. Adigium yang mengatakan bahwa "*you have to read between the lines*" dalam membaca suatu perjanjian menunjukkan betapa pentingnya kemampuan membaca dokumen hukum bagi para diplomat. Ini tidak berarti memasalahkan teks secara berlebihan,

tetapi para diplomat harus pandai membaca apa yang dikandung dalam teks hukum dan melihat jebakan-jebakan yang mungkin ada. Jangan sampai di kemudian hari bila perjanjian internasional digunakan sebagai argumentasi oleh lawan untuk memojokkan posisi Indonesia, akan dipersalahkan mereka yang terlibat dalam perundingan. Tanpa diplomat yang memiliki kemampuan ini sulit mengharapakan peran diplomasi yang optimal.

Penutup

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

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

