

KEBERADAAN ASAS *REBUS SIC STANTIBUS* DALAM PERJANJIAN INTERNASIONAL

Harry Purwanto*

Abstract

This article aims to explore the dynamics of rebus sic stantibus principle in international treaty. How are experts perspective and international law regulate about this principle, and how the implementation of principle in international society. Rebus sic stantibus principle may be invoked as a ground for terminating or withdrawing or suspending the enactment of international treaty.

Abstrak

Tulisan ini menelaah dinamika asas rebus sic stantibus dalam perjanjian internasional. Bagaimana pandangan para ahli terhadap asas ini, bagaimana hukum internasional mengaturnya, dan bagaimana penerapan asas ini dalam kenyataannya di masyarakat internasional. Asas rebus sic stantibus dapat dijadikan sebagai dasar untuk mengakhiri atau menarik diri atau menunda atas berlakunya suatu perjanjian internasional.

Kata Kunci: *perjanjian internasional, asas rebus sic stantibus.*

A. Pendahuluan

Negara merupakan aktor utama dan pertama dalam memainkan hubungan kerjasama internasional. Di era globalisasi¹

Hubungan kerjasama internasional semakin ramai dengan keberadaan dan diakuinya organisasi internasional sebagai salah satu pelaku dalam hubungan internasional.

* Dosen Bagian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta (e-mail: purwanto@mail.ugm.ac.id).

¹ Sebenarnya tidak cukup jelas, kapan era globalisasi dimulai. Ada pendapat, bahwa apa yang terjadi dalam globalisasi bukan merupakan sesuatu yang baru. Hubungan antar Negara dengan Negara lain dalam berbagai bidang sudah dimulai sejak banyaknya Negara-negara merdeka, yaitu setelah diadakanya Perjanjian West-Phalia tahun 1648. Pendapat lain mengatakan bahwa, globalisasi merupakan fenomena baru dalam masyarakat internasional. Karena globalisasi merupakan revolusi global pertama dan merupakan lompatan yang signifikan menuju kenyataan baru ditandai dengan ditemukannya pesawat jet dan komputer yang kemudian dipergunakan secara meluas, dan pada gilirannya memudahkan manusia berkomunikasi atau berinteraksi dari manapun mereka berasal. Dari sisi ekonomi, globalisasi ditandai oleh adanya intensitas perdagangan antar negara meluas dan migrasi serta investasi ekonomi meningkat. Globalisasi mempunyai makna yang bermacam-macam, seperti internasionalisasi, yaitu meningkatnya intensitas interaksi lintas batas dan saling ketergantungan antar Negara; Liberalisasi, yaitu sebagai suatu proses untuk memindahkan larangan-larangan yang dibuat oleh Negara dalam rangka membentuk ekonomi dunia yang lebih terintegrasi; Universalisasi yaitu menyebarnya berbagai macam obyek dan pengalaman dari masyarakat di seluruh dunia; Westernisasi yaitu proses peniruan budaya barat atau bahkan proses memaksakan system budaya, system politik dan system ekonomi Negara-negara Barat dalam panggung dunia. Oleh Sheila L. Croucher Globalisasi secara sederhana dapat digambarkan sebagai, "a process of blending or homogenization by which the people of the world are unified into a single society and function together. This process is a combination of economic, technological, social culture and political forces." Sheila L. Croucher, 2004, *Globalization and Belonging: The Politics of Identity a Change World*, Roman & Littlefield Publisher Inc., Oxford, UK, hlm. 10. Yulius P. Hermawan (Ed.), 2007, *Transformasi dalam Studi Hubungan Internasional; Aktor, Isu dan Metodologi*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 130-132.

Hubungan kerjasama internasional yang dilakukan antar subyek hukum internasional utamanya antar negara pun semakin meningkat. Adanya perbedaan sistem kenegaraan, bentuk negara, perbedaan pandangan hidup, kebudayaan, agama atau kepercayaan bukan merupakan penghalang untuk menjalin kerjasama, bahkan dapat meningkatkan intensifnya hubungan antar negara. Demikian juga persoalan yang menjadi sasaran pengaturan dalam perjanjian internasional tidak hanya masalah-masalah yang ada di permukaan bumi saja, namun sudah meluas pada masalah-masalah yang ada di dalam perut bumi dan juga yang ada di luar planet bumi (di ruang udara dan ruang angkasa).

Oleh karena itu, dengan didukung oleh kenyataan yang demikian,² mendorong dibuatnya aturan-aturan secara lebih tegas dan pasti, yaitu dalam bentuk perjanjian internasional (*treaty*).³ Tidaklah berlebihan jika dikatakan, bahwa selama masih berlangsungnya hubungan-hubungan antar negara atau hubungan internasional, se-

lama itu pula akan melahirkan berbagai perjanjian internasional dalam berbagai bidang yang diaturnya seperti bidang sosial dan budaya, politik, pertahanan, keamanan, ekonomi, perdagangan, teknologi, pertanian, perbatasan, dan sebagainya.. Melalui perjanjian internasional pelaksanaan hak dan kewajiban negara sebagai anggota masyarakat internasional akan lebih terarah dan terjamin.

Hal demikian pada gilirannya menjadikan perjanjian internasional mempunyai peranan penting dalam hubungan internasional. Dalam konteks hukum internasional menaikkan peringkat perjanjian internasional sebagai sumber hukum internasional yang pertama kali diperhatikan oleh hakim-hakim di Mahkamah Internasional (*International Court of Justice*).⁴ Dengan demikian sebagai salah satu fungsi perjanjian internasional sebagai sumber hukum internasional. Dapat pula dikatakan bahwa di dalam tubuh hukum internasional terdapat perjanjian internasional. Di dalam tubuh hukum internasional sendiri sebagaimana

² Sebagaimana dikutip oleh Sam Suhaedi Admawiria, bahwa hukum internasional adalah fakta, karena ada fakta pergaulan hidup bangsa-angsa. *State can live a life to itself alones. It is a member of community of states*. Lihat dalam Sam Suhaedi Admawiria, 1968, *Pengantar Hukum Internasional*, Alumni, Bandung, hlm. xvi.

³ *Treaty* merupakan istilah umum untuk menyebut Perjanjian Internasional. Istilah lain untuk menyebut perjanjian internasional adalah *Convention, Agreement, Arrangement, Declaration, Protokol, Process Verbal, Modus Vivendi, Exchange of Notes*, dan sebagainya. Penggunaan istilah dalam pembuatan perjanjian internasional tergantung kesepakatan Negara-negara pihak, Konvensi Wina 1969 sebagai sumber hukum pembuatan perjanjian internasional tidak mewajibkan kepada pembuat perjanjian internasional untuk menggunakan istilah tertentu.

⁴ Sebelum dikeluarkannya Statuta Mahkamah Internasional, sebagaimana dikemukakan oleh Starke bahwa: "*The material sources of international law fall into five principles categories or forms: custom, treaties, decisions of judicial or arbitral tribunals, juristic works, and decisions or determinations of organs of international constitutions*". Kemudian berdasarkan *Article 38 par. 1 of International Court of Justice, that : The Court whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply: 1). international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states; 2). international custom, as evidence of a general practice accepted as law; 3). the general principles of law recognized by civilized nations; 4). subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law*. Starke, 1989, *Introduction to International Law*, Tenth Edition, Butterworth, London, hlm. 32. Art. 38 par. 1, Statute of International Court of Justice.

dikemukakan oleh Starke, terdiri atas sekumpulan hukum yang sebagian besar terdiri atas prinsip-prinsip dan aturan tingkah laku yang mengikat negara-negara dan oleh karenanya ditaati dalam hubungan antar negara. Hukum internasional meliputi juga:

1. Kaidah-kaidah hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi lembaga-lembaga dan organisasi-organisasi internasional serta hubungannya antara negara-negara dan individu-individu,
2. Kaidah-kaidah hukum yang mengatur kepentingan individu-individu dan kesatuan bukan negara, sepanjang hak-hak dan kewajiban dari individu-individu dan kesatuan bukan negara tersebut hasil kesepakatan antar negara yang dituangkan dalam bentuk perjanjian.

Dengan semakin besar dan semakin meningkatnya saling ketergantungan antar negara, akan mendorong diadakannya kerjasama internasional, yang dalam banyak hal dirumuskan dalam bentuk perjanjian internasional. Dalam pembuatan perjanjian internasional negara-negara pun tunduk pada aturan (hukum internasional) tentang pembuatan perjanjian internasional. Dewasa ini ada dua aturan internasional yang digunakan untuk mengatur pembuatan perjanjian internasional, yaitu *Vienna Convention on*

*The Law Of Treaties, 1969*⁵ dan *Vienna Convention on The Law Of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, 1986*.⁶

Perbedaan diantara kedua konvensi tersebut hanya terletak pada subyek pembuat perjanjian internasional, sehingga beberapa asas atau prinsip umum dalam pembuatan perjanjian internasional adalah kurang lebih sama.

Perjanjian internasional pada hakikatnya merupakan *species* dari *genus* yang berupa perjanjian pada umumnya. Dalam setiap perjanjian termasuk perjanjian internasional terdapat asas-asas yang dijadikan sebagai landasan dalam pelaksanaannya. Adapun asas yang paling fundamental adalah asas *pacta sunt servanda*, yaitu bahwa janji mengikat sebagaimana undang-undang bagi yang membuatnya. Dikatakan fundamental karena asas tersebut yang melandasi lahirnya perjanjian, termasuk perjanjian internasional dan melandasi dilaksanakannya perjanjian sesuai dengan apa yang diperjanjikan oleh para pihak. Sebagai pasangan dari asas *pacta sunt servanda* adalah asas itikad baik. Pelaksanaan janji-janji tersebut tentunya harus dilaksanakan dengan penuh kesadaran, rasa tanggung jawab dan memperhatikan kepentingan para pihak, sebagaimana yang telah dijanjikan dalam kesepakatan.⁷

⁵ Konvensi ini mengatur pembuatan perjanjian internasional antar Negara (subyek perjanjian adalah Negara).

⁶ Konvensi ini mengatur pembuatan perjanjian internasional antar Negara dengan organisasi internasional atau antar organisasi internasional lain.

⁷ Lihat juga pendapat dari Wery dan Subekti, sebagaimana dikutip oleh Siti Ismijati Jenie, "*Itikad Baik, Perkembangan dari Asas Hukum Khusus Menjadi Asas Hukum Umum di Indonesia*", Pidato, Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2007, hlm. 5-6. Menurut Wery, bahwa pelaksanaan perjanjian dengan itikad baik, bahwa kedua belah pihak (pihak-pihak peserta perjanjian) harus berlaku satu sama lain seperti patutnya diantara orang-orang (pihak-pihak) yang sopan tanpa tipu daya, tanpa tipu muslihat, tanpa akal-akalan, tanpa mengganggu pihak lain, tidak dengan melihat kepentingannya sendiri saja namun juga memihak kepentingan pihak lain. Cetak miring merupakan penegasan dari penulis dalam kaitannya dengan perjanjian internasional. Sedangkan menurut Subekti, bahwa pelaksanaan perjanjian dengan itikad baik adalah melaksanakan perjanjian dengan mengandalkan norma-norma kepatutan dan kesesuaian. Pelaksanaan perjanjian harus dinilai berdasarkan ukuran obyektif. Atau dengan lain perkataan pelaksanaan perjanjian harus berjalan di atas rel yang benar.

Oleh karena itu, demi untuk menghindari atau mencegah timbulnya sengketa, maka perlu dilakukan pemahaman terhadap asas-asas dari perjanjian atau perjanjian internasional.

Di pihak lain berlakunya atau beroperasinya suatu perjanjian, termasuk juga perjanjian internasional juga dapat di pengaruhi atau harus memperhatikan asas hukum yang lain, seperti asas *pacta tertiis nec nocent prosunt*,⁸ asas *non-retroactive*,⁹ asas *rebus sic stantibus*,¹⁰ dan norma *jus cogens*.¹¹ Dikatakan beberapa asas hukum tersebut mempengaruhi keberlangsungan perjanjian, karena sekalipun sudah ada kesepakatan dan kesepakatan tersebut mengikat bagi para pihak, bila kemudian terjadi suatu peristiwa atau karena berlakunya suatu asas hukum yang lain maka dapat berakibat berlakunya perjanjian tersebut ditunda atau bahkan dibatalkan. Seperti misalnya, dengan munculnya norma dasar hukum internasional yang baru (*norma jus cogens*) dimana norma tersebut bertentang-

an dengan perjanjian yang telah disepakati maka perjanjian tersebut akan batal.

Demikian juga atas suatu perjanjian yang telah berlaku akan terganggu berlakunya bila terjadi perubahan keadaan yang fundamental (*rebus sic stantibus*), keadaan yang menjadi dasar dibuatnya perjanjian telah berubah dan perubahan tersebut mempengaruhi kemampuan pihak-pihak yang berjanji. Dengan kata lain berlakunya perjanjian internasional dapat ditangguhkan, bahkan dapat dibatalkan karena adanya perubahan keadaan yang sangat fundamental. Jadi dengan berlakunya asas *rebus sic stantibus* maka para pihak dapat melepaskan atau mengingkari janji-janji yang telah mereka berikan.

Khusus berkenaan dengan asas *rebus sic stantibus* yang dapat mempengaruhi keberlangsungan perjanjian, sekalipun asas ini telah diterima di dalam masyarakat internasional, namun dalam beberapa hal masih menimbulkan perbedaan penafsiran dalam penerapannya. Dalam paper ini fokus

⁸ Bahwa perjanjian hanya membebaskan hak dan kewajiban bagi para perjanjian internasional hak, bukan pada pihak ketiga, dalam hukum perjanjian sering disebut dengan prinsip *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*. Lihat Ian Brownlie, 1979, *Principles of Public International Law*, ELBS, Oxford University Press, Oxford, UK, hlm. 619. Asas ini telah menjadi bagian dari hukum internasional positif, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 34 Konvensi Wina 1969 dan Konvensi Wina 1986. Pasal 34 Konvensi Wina 1969, "*A treaty does not create either obligations or rights for a third State without its consent.*" Pasal 34 Konvensi Wina 1986, "*A treaty does not create either obligations or rights for a third State or a third organization without the consent of that State or that organization.*"

⁹ Ketentuan hukum tidak dapat diterapkan atau diberlakukan atas suatu peristiwa hukum masa lampau, yaitu masa sebelum ketentuan hukum itu dinyatakan berlaku. Dalam Konvensi Wina 1969 dan 1986 keberadaan asas *non-retroactive* terdapat dalam Pasal 4 *jo.* Pasal 28. Pasal 4 Konvensi Wina 1969 dan 1986, "[...] *the Convention applies only to treaties which are concluded by States after the entry into force of the present Convention with regard to such States.*" Pasal 28 Konvensi Wina 1969 dan 1986, "*Unless a different intention appears from the treaty or is otherwise established, its provision do not bind a party in relation to any act pr fact which took place or any situation which ceased to exist before the date of the entry into force of the treaty with respect to that party.*"

¹⁰ Pengertian dan makna asas *rebus sic stantibus* akan diuraikan dalam pembahasan berikutnya dalam *paper* ini.

¹¹ Norma *jus cogens* merupakan suatu norma dasar hukum internasional umum (*peremptory norm of general international*). Dalam Pasal 53 *jo.* Pasal 64 Konvensi Wina 1969 dinyatakan bahwa suatu perjanjian batal apabila pada saat pembentukan perjanjian tersebut bertentangan dengan suatu norma dasar hukum internasional umum.

utama pembahasannya adalah keberadaan asas *rebus sic stantibus* dalam perjanjian internasional. Berdasarkan uraian di atas dalam tulisan ini akan dikaji: (1) Bagaimana eksistensi *asas rebus sic stantibus* dalam masyarakat internasional; dan (2) Bagaimanakah penerapan *asas rebus sic stantibus* dalam masyarakat internasional.

B. Ruang Lingkup Perjanjian Internasional

Sebagaimana disinggung di atas, bahwa dengan semakin intensifnya hubungan antar negara. Perjanjian merupakan hukum yang harus dihormati dan ditaati oleh pihak-pihak pembuat perjanjian.¹² Kata “perjanjian” menggambarkan adanya kesepakatan antara anggota masyarakat¹³ tentang suatu keadaan yang mereka inginkan. Juga mencerminkan hasrat mereka, dan memuat tekad mereka untuk bertindak sesuai dengan keinginan dan hasrat mereka. Kata “perjanjian” yang diikuti kata sifat “internasional”, yang merujuk pada perjanjian yang dibuat oleh para aktor yang bertindak selaku subyek hukum internasional. Juga kata “internasional” disini untuk menggambarkan bahwa perjanjian yang dimaksud bersifat melintas-batas suatu negara, para pihak masing-masing bertindak dari lingkungan hukum nasional yang berbeda.¹⁴

Dalam perkembangan perjanjian internasional telah dijadikan sumber hukum dalam hubungan internasional dan telah menjadi bagian utama dalam hukum internasional. Dewasa ini hukum internasional sebagian besar terdiri dari perjanjian-perjanjian internasional. Bahkan perjanjian internasional telah mendesak dan menggeser posisi hukum kebiasaan internasional sebagai sumber hukum internasional.

Dalam merumuskan hasil kesepakatan dalam suatu perjanjian internasional, praktek negara-negara telah menuangkan ke dalam berbagai bentuk dengan berbagai macam sebutan atau nama, mulai dari yang paling resmi sampai pada bentuk yang paling sederhana. Namun apapun bentuk dan sebutan yang diberikan pada perjanjian internasional yang merupakan hasil kesepakatan tersebut tidak mengurangi kekuatan mengikatnya suatu perjanjian bagi para pihak.

Sampai dengan tahun 1969 pembuatan perjanjian antar negara tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum kebiasaan. Hukum kebiasaan yang berlaku dalam pembuatan perjanjian internasional tersebut kemudian oleh Komisi Hukum Internasional disusun dalam bentuk pasal-pasal sebagai draft suatu perjanjian internasional tentang pembuatan perjanjian internasional.

¹² Praktik negara-negara mengadakan perjanjian internasional sudah lama dikenal di dalam masyarakat internasional. Seperti hasil kesepakatan atau perdamaian Westphalia yang dituangkan dalam bentuk konvensi multilateral.

¹³ Dalam konteks perjanjian internasional, tentunya yang dimaksud dengan anggota masyarakat adalah anggota masyarakat internasional yang beranggotakan Negara-negara, organisasi internasional, atau subyek hukum internasional lainnya. Lihat Mochtar Kusumaatmadja, 2003, *Pengantar Hukum Internasional*, Alumni, Bandung.

¹⁴ Ko Swan Sik, “Beberapa Aspek Kenisbian dan Kesamaran Perjanjian Internasional”, *Jurnal Hukum Internasional*, Volume 3 Nomor 4, 2006, hlm. 474-476.

Kemudian pada tanggal 26 Maret-24 Mei 1968 dan tanggal 9 April-22 Mei 1969 diadakanlah Konferensi Internasional di Wina untuk membahas draft yang telah dipersiapkan oleh Komisi Hukum Internasional tersebut. Konferensi tersebut kemudian melahirkan *Vienna Convention on The Law of Treaties* yang ditandatangani pada tanggal 23 Mei 1969.¹⁵

Pengertian perjanjian internasional sendiri dapat ditinjau dari sudut pandang teoritis maupun sudut pandang yuridis. Tinjauan dari sudut pandang teoritis artinya melihat pendapat diantara beberapa sarjana, seperti pendapat Oppenheim, O'Connell, Mochtar Kusumaatmadja, Starke, dan masih

banyak lagi.¹⁶ Sedangkan, ditinjau dari sudut pandang yuridis berdasarkan pada pengertian perjanjian internasional sebagaimana dirumuskan dalam beberapa Konvensi dan Peraturan Perundangan RI.¹⁷

Berdasarkan berbagai pengertian perjanjian internasional baik berlandaskan pada pengertian teoritis maupun yuridis, dapat dikatakan bahwa suatu perjanjian merupakan perjanjian internasional apabila dibuat oleh subyek hukum internasional dalam bentuk tertulis serta dalam pembuatannya tunduk pada rezim hukum internasional. Tentang isi suatu perjanjian menyangkut apapun yang disepakati oleh para pihak, sepanjang tidak dilarang atau

¹⁵ Konvensi ini mulai berlaku efektif dan telah menjadi hukum internasional positif pada hari ke tiga puluh sesudah penyimpanan instrument ke tiga puluh ratifikasi atau keikutsertaan, yaitu tepatnya sejak tanggal 27 Januari 1980. Sumaryo Suryokusumo, "Hukum Perjanjian Internasional", *Bahan Kuliah*, Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, hlm. 10.

¹⁶ Beberapa pengertian perjanjian sebagaimana disebutkan oleh Mohd. Burhan Tsani, 1990, *Hukum dan Hubungan Internasional*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 64-65.
Sumaryo Suryokusumo, *Op.cit.*, hlm. 11. Menurut Oppenheim: *International treaties are conventions, or contracts, between two or more states concerning various matters of interest.*
D.P. O'Connell: Perjanjian internasional adalah suatu persetujuan antar negara yang diatur oleh hukum internasional sebagai pembeda dengan persetujuan menurut hukum nasional, yang terhadap konsekuensi hukum pembuatan perjanjian internasional, bentuk dan caranya adalah tidak penting.
Mochtar Kusumaatmadja: Perjanjian internasional adalah perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan akibat-akibat hukum tertentu.
JG Starke: Traktat adalah suatu perjanjian di mana dua negara atau lebih mengadakan atau bermaksud mengadakan suatu hubungan diantara mereka yang diatur dalam hukum internasional. Sepanjang perjanjian antar negara-negara terwujud, dengan ketentuan bahwa perjanjian itu bukan hal yang diatur oleh hukum nasional.
Menurut Schwarzenberger: Perjanjian adalah persetujuan di antara subyek hukum Internasional yang menimbulkan suatu kewajiban yang mengikat di dalam hukum internasional.

¹⁷ Konvensi Wina 1969 Pasal 2 (1.a): "Perjanjian Internasional berarti suatu persetujuan internasional yang ditandatangani antar negara dalam bentuk tertulis dan diatur oleh hukum internasional, apakah dibuat dalam bentuk satu instrumen tunggal atau dalam dua instrumen yang saling berhubungan atau lebih dan apapun yang menjadi penandaan khususnya."

Konvensi Wina 1986 Pasal 2 (1.a): "Perjanjian Internasional berarti suatu persetujuan internasional yang diatur dengan hukum internasional dan ditandatangani dalam bentuk tertulis:

- antar satu negara atau lebih dan antara satu organisasi internasional atau lebih, atau
- antar organisasi internasional."

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 Pasal 1 ayat (3): "Perjanjian Internasional adalah perjanjian dalam bentuk dan sebutan apapun, yang diatur oleh Hukum Internasional dan dibuat secara tertulis oleh pemerintah Republik Indonesia dengan satu atau lebih negara, organisasi internasional atau subyek Hukum Internasional lainnya, serta menimbulkan hak dan kewajiban pada Pemerintah Republik Indonesia yang bersifat hukum publik." Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000, Pasal 1.a.: "Perjanjian Internasional adalah perjanjian dalam bentuk dan nama tertentu yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik."

tidak bertentangan dengan norma-norma atas asas-asas hukum internasional.

C. Keberadaan Asas *Rebus Sic Stantibus*

Sebagaimana di sebutkan di atas bahwa dalam hukum perjanjian terdapat berapa asas penting yang menjadi dasar beroperasinya atau dasar pelaksanaan perjanjian internasional, seperti asas *pacta sunt servanda*, asas *pacta tertiis nec nocent prosunt*, asas *non-retroactive*, asas *rebus sic stantibus*, dan norma *jus cogens*. Sebelum penguraian makna yang terkandung pada masing-masing asas, khususnya asas *pacta sunt servanda* dan asas *rebus sic stantibus*, ada baiknya diuraikan terlebih dahulu pengertian asas dan arti pentingnya asas dalam hukum.

Oleh beberapa sarjana penggunaan kata asas disamakan artinya dengan prinsip (*principle*).¹⁸ Arti dari asas itu sendiri menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia mempunyai tiga pengertian, yaitu berarti:¹⁹

- a. Dasar, alas, pedoman;
- b. Suatu kebenaran yang menjadi pokok atau tumpuan berpikir; dan
- c. Cita-cita yang menjadi dasar.

Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa asas merupakan dasar atau tempat tumpuan berpikir dalam memperoleh kebenaran.

Menurut Paton, asas adalah suatu alam pikiran yang dirumuskan secara luas dan mendasari adanya sesuatu norma hukum.²⁰ Berdasarkan pendapat Paton yang demikian dapat dikatakan bahwa adanya norma hukum itu berlandaskan pada suatu asas. Sehingga setiap norma hukum harus dapat dikembalikan pada asas. Pendapat senada dikemukakan oleh van Erkema Hommes bahwa asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut.²¹ Pendapat lain tentang asas hukum sebagaimana dikemukakan oleh Ron Jue bahwa asas hukum merupakan nilai-nilai yang melandasi kaidah-kaidah hukum.²²

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dikatakan bahwa asas hukum merupakan suatu alam pikiran atau cita-cita ideal yang melatarbelakangi pembentukan kaidah hukum, bersifat umum maupun universal²³ dan abstrak, tidak bersifat konkrit. Bahkan oleh Scholten dikatakan bahwa asas hukum itu berada baik dalam sistem hukum maupun di belakang atau di luar sistem hukum. Sejauh nilai asas hukum itu diwujudkan dalam kaidah hukum dari sistem hukum positif, maka asas hukum itu berada di

¹⁸ Mochtar Kusumaatmadja, menterjemahkan *general principle of law* dengan asas hukum umum. Vadross, beliau mengatakan bahwa asas *pacta sunt servanda* merupakan suatu asas hukum umum (*general principle of law*). Mochtar Kusumatmadja, 2003, *Pengantar Hukum Internasional*, Alumni, Bandung, hlm. 148. Sam Suhaedi Atmawiria, 1968, *Pengantar Hukum Internasional*, Alumni, Bandung, hlm. 58.

¹⁹ W.J.S. Poerwadarminta, 2004, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 32.

²⁰ Sebagaimana dikutip oleh Chainur Arrasjid, 2000, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 36.

²¹ Sudikno Mertokusumo, 2001, *Penemuan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 5.

²² *Ibid.*

²³ J.J.H. Bruggink, (Terj. B. Arief Sidharta), 1999, *Refleksi tentang Hukum*, Citra Aditya, Bandung, hlm. 121.

dalam sistem. Demikian sebaliknya, sejauh nilai asas hukum itu tidak diwujudkan dalam kaidah hukum dari sistem hukum positif, maka asas hukum itu berada di belakang sistem hukum.²⁴ Berdasarkan pemikiran Scholten yang demikian, maka bisa dijumpai adanya beberapa asas hukum yang dituangkan dalam kaidah hukum, baik yang berupa undang-undang maupun perjanjian internasional. Demikian sebaliknya, ada beberapa asas hukum yang tidak dituangkan dalam peraturan perundangan atau perjanjian internasional.

1. Pandangan Para Ahli terhadap Asas *Rebus Sic Stantibus*

Keberadaan asas *rebus sic stantibus*²⁵ telah lama dikenal dalam masyarakat, baik oleh para ahli hukum maupun oleh lembaga pengadilan,²⁶ dan bahkan dewasa ini telah menjadi bagian dari hukum positif baik dalam sistem hukum nasional maupun dalam sistem hukum internasional. Masyarakat Eropa, khususnya melalui hukum Gereja mengatakan bahwa “pengaruh hukum Gereja yang kekal dapat terlihat dalam pemasukan asas *rebus sic stantibus* ke dalam tubuh hukum internasional”. Diterimanya asas *rebus sic stantibus* tersebut pada awalnya untuk melunakkan sifat ketat hukum privat

Roma.²⁷ Bahkan sejak abad XII dan XIII ahli-ahli hukum kanonik telah mengenal asas ini yang dalam bahasa Latin-nya diungkapkan sebagai *contractus qui habent tractum succesivum et dependentiam de future rebus sic stantibus intelliguntur*; yang artinya bahwa “perjanjian menentukan perbuatan selanjutnya untuk melaksanakannya pada masa yang akan datang harus diartikan tunduk kepada persyaratan bahwa lingkungan dan keadaan di masa yang akan datang tetap sama”.²⁸

Melalui ungkapan dari para ahli hukum kaum kanonik dapat dipahami bahwa perjanjian akan dilaksanakan oleh para pihak sesuai dengan janjinya, sepanjang lingkungan dan keadaan pada saat dibuatnya perjanjian tidak berubah untuk masa yang akan datang. Sehingga dengan adanya perubahan keadaan dan ternyata perubahan tersebut mempengaruhi kemampuan para pihak untuk melaksanakan perjanjian, maka pihak yang tidak mampu lagi melaksanakan perjanjian dapat menyatakan untuk tidak terikat lagi pada atau keluar dari perjanjian tersebut. Sehingga perjanjian tidak lagi mengikat baginya.

Asas *rebus sic stantibus* pertama kali diterapkan oleh peradilan keagamaan. Diterapkannya asas *rebus sic stantibus* oleh

²⁴ Asas hukum umum menunjuk berlakunya asas tersebut pada seluruh bidang hukum. Sedangkan asas hukum universal menunjuk berlakunya asas tersebut kapan saja dan dimana saja, tidak terpengaruh oleh waktu dan tempat. Oleh Scholten ditunjukkan adanya asas hukum khusus, yaitu asas hukum yang berlaku pada satu bidang hukum saja. Sudikno Mertokusumo, *Op.cit.*, hlm. 6.

²⁵ Makna dari asas tersebut adalah perjanjian yang dibuat oleh para pihak hanya mengikat selama tidak ada perubahan vital dalam keadaan-keadaan yang berlaku pada waktu traktat diadakan.

²⁶ R.C. Hengorani, 1982, *Modern International Law*, Second Edition, Oxford & IBH Publishing Co, New Delhi, hlm. 232.

²⁷ Arthur Nussbaum dan Sam Suhaedi Admawiria, 1969, *Sejarah Hukum Internasional I*, Binacipta, Bandung, hlm. 90 dan 123.

²⁸ Bambang Syamsuzar Oyong, “Perjanjian”, http://bambangoyong.blogspot.com/2011/03/normal-0-false-false-false_12.html, diakses 25 November 2011.

peradilan keagamaan karena situasi yang terjadi pada waktu itu adanya pemisahan antara urusan gereja dengan urusan negara, dan ini merupakan salah satu karakteristik penting dari Kode Napoleon. Untuk selanjutnya asas *rebus sic stantibus* diadopsi oleh pengadilan lain dan para ahli hukum. Asas ini kemudian telah diterima secara luas pada akhir abad XIII.²⁹ Dalam perkembangannya keberadaan asas *rebus sic stantibus* mendapat dukungan dari beberapa ahli dan pendapat para ahli telah membantu eksistensi asas *rebus sic stantibus* dalam masyarakat. Sebagaimana dikemukakan oleh Machiavelli bahwa, “segala sesuatu tergantung pada keadaan-keadaan yang kebetulan berlaku pada suatu waktu yang dihadapi oleh penguasa negara”³⁰ Sikap Machiavelli yang demikian tentunya tidak jauh dari makna yang terkandung dalam asas *rebus sic stantibus*. Demikian juga Alberico Gentili menyatakan bahwa, “yang paling penting atas hukum traktat ialah dalil bahwa perjanjian (perdamaian) selalu mengandung syarat tersimpul, yaitu bahwa traktat hanya mengikat selama kondisi-kondisinya tidak berubah”.³¹ Jelaslah bahwa yang dimaksud dengan syarat tersimpul oleh Alberico Gentili adalah asas *rebus sic stantibus*.

Lain halnya dengan Bynkershoek dalam salah satu karyanya yang berkaitan dengan traktat, walau pada awalnya ia menolak asas *rebus sic stantibus*, namun

pada kesempatan lain justru menyarankan kepada penguasa berdaulat untuk melepaskan diri dari suatu janji-janji, bilamana ia tidak lagi mempunyai kekuasaan untuk mentaati janji-janji itu.³² Ditegaskan pula oleh Bierly, bahwa dalam setiap perjanjian internasional ada tersirat suatu syarat tambahan yang menentukan bahwa perjanjian itu hanya mengikat selama keadaan-keadaan masih seperti semula. Kata-kata yang dicantumkan dalam perjanjian merupakan hasil kesepakatan diantara para pihak namun mengandung suatu syarat, yaitu apabila tidak terjadi suatu perubahan keadaan yang penting terjadi. Bila terjadi suatu perubahan keadaan yang penting maka hilanglah syarat berlakunya perjanjian, dan tidak mempunyai kekuatan mengikat lagi.³³

Rebus sic stantibus merupakan salah satu asas dalam hukum. Hukum tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Sebagaimana ungkapan *ubi societas ibi ius*, bahwa dimana ada masyarakat disana ada hukum. Demikian juga terhadap penerimaan asas *rebus sic stantibus* berdasarkan sejarah hukum mengalami pergeseran seiring dengan berjalannya waktu. Sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Rosenn:

Pada awal abad kelima belas, popularitas asas *rebus sic stantibus* mulai memudar, sebagian karena adanya protes untuk kepentingan komersial terhadap peningkatan ketidakamanan yang ditimbulkan oleh penerapan secara luas asas tersebut. Pada akhir abad

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Arthur Nussbaum dan Sam Suhaedi Admawiria, *Op.cit.*, hlm. 102.

³¹ *Ibid.*, hlm 123.

³² Arthur Nussbaum dan Sam Suhaedi Admawiria, 1970, *Sejarah Hukum Internasional II*, Binacipta, Bandung, hlm. 78.

³³ Bierley (Terj. Moh. Radjab), 1963, *Hukum Bangsa-Bangsa*, Bharrata, Jakarta, hlm. 244.

delapan belas, asas *pacta sunt servanda* mencapai puncaknya, dan asas *rebus sic stantibus* telah menghilang hanya menjadi doktrin yang usang. Yang ikut mendorong kepardaran asas *rebus sic stantibus* adalah munculnya *positivism scientific*, dan meningkatnya penekanan pada otonomi individual dan kebebasan berkontrak.³⁴

Di pihak lain, sebagaimana juga dikemukakan oleh kaum kanonis, yaitu munculnya paham liberalisme yang mendominasi di abad XVIII, membawa ide baru dalam penerapan asas *rebus sic stantibus* yang kurang tegas dan terbatas. Mereka beranggapan bahwa asas *pacta sunt servanda* sangat sesuai dengan konsep *laissez faire, laissez passer*. Oleh karena itu kitab undang-undang yang dikeluarkan pada masa itu, yaitu Kode Napoleon dan Italian Civil Code tidak mengadopsi asas *rebus sic stantibus*. Tidak diakuiinya asas *rebus sic stantibus* nampak dalam artikel 1134 Kode Napoleon yang berbunyi: *Agreements legally made take the place of law for those who make them. They may be revoked only by mutual consent or for causes which the law authorize. They must be executed in good faith.*³⁵

Kondisi yang demikian berlangsung terus hingga pecah Perang Dunia I. Setelah Pecah Perang Dunia I, para ahli hukum Eropa mencari alasan pembenar atau teori hukum apa yang tepat untuk memberi kelonggaran kepada pemberi janji untuk melaksanakan perjanjian yang ternyata sangat sulit dilaksanakan, karena adanya perubahan keadaan. Perubahan yang terjadi

adalah adanya perang yang cukup lama dan membawa kerusakan yang demikian hebat di berbagai Negara di Eropa, yang pada gilirannya menimbulkan kesulitan dalam melaksanakan perjanjian. Menghadapi situasi yang demikian para ahli hukum Eropa akhirnya mendaur ulang atau kembali pada asas atau prinsip *rebus sic stantibus*, dengan nama atau rumusan yang berbeda.

2. Perwujudan Asas *Rebus Sic Stantibus* dalam Hukum Positif

Seperti halnya asas *pacta sunt servanda*, asas *rebus sic stantibus* telah menjadi bagian dari asas hukum umum, yang kemudian dalam perkembangannya (dengan modifikasi dalam perumusannya) juga diwujudkan dalam kaidah hukum dari sistem hukum positif, sehingga asas hukum itu berada di dalam sistem. Hukum internasional merupakan suatu sistem hukum yang terdiri dari atas beberapa unsur, yang salah satunya adalah perjanjian internasional.

Dalam hukum internasional positif asas *rebus sic stantibus* mendapatkan pengaturan dalam Konvensi Wina 1969, yaitu dalam Seksi 3 tentang Pengakhiran dan Penundaan bekerjanya perjanjian internasional, khususnya Pasal 62. Pengaturan asas *rebus sic stantibus* bersamaan dengan berakhirnya atau penundaan berlakunya perjanjian, karena memang asas *rebus sic stantibus* merupakan salah satu alasan yang dapat digunakan untuk mengakhiri atau menunda berlakunya suatu perjanjian.

³⁴ Bambang Syamsuzar Oyong, *Loc.cit.*

³⁵ *Ibid.*

Pasal 62 dengan judul perubahan mendasar atas keadaan-keadaan menentukan:

- (1) Suatu perubahan mendasar keadaan-keadaan yang telah terjadi terhadap keadaan-keadaan yang ada pada saat penutupan traktat, dan yang tidak terlihat oleh para pihak, tidak dapat dikemukakan sebagai dasar untuk pengakhiran atau penarikan diri dari traktat tanpa:
 - (a) Keberadaan keadaan-keadaan itu merupakan suatu dasar esensial bagi setujunya pihak-pihak untuk terikat pada traktat; dan
 - (b) Pengaruh perubahan-perubahan itu secara radikal menggeser luasnya kewajiban-kewajiban yang masih harus dilaksanakan di bawah traktat itu.
- (2) Suatu perubahan mendasar keadaan-keadaan tidak boleh dikemukakan sebagai dasar untuk mengakhiri atau menarik diri dari traktat, jika:
 - (a) Traktat itu menetapkan perbatasan; atau
 - (b) Perubahan itu sebagai hasil dari pelanggaran oleh pihak yang mengemukakannya baik atas suatu kewajiban di bawah traktat itu atau setiap kewajiban internasional lainnya terhadap pihak lainnya pada traktat tersebut.
- (3) Jika sesuai dengan ayat-ayat di atas, suatu pihak boleh menuntut suatu perubahan keadaan-keadaan sebagai dasar untuk mengakhiri atau menarik diri dari suatu traktat maka pihak itu juga dapat menuntut perubahan itu sebagai dasar untuk menunda bekerjanya traktat itu.

Penggunaan kata-kata *rebus sic stantibus* tidak nampak dalam Pasal 62

Konvensi Wina 1969. Hal ini memang nampaknya dihindari oleh *International Law Commission*, dengan maksud untuk menekankan sifat obyektif dari ketentuan yang ada dan juga guna menghindarkan implikasi doktriner dari istilah tersebut. Sebagaimana juga dikemukakan oleh D.J. Harris, bahwa Komisi Hukum Internasional dalam sidangnya yang ke-18 tahun 1966 menolak teori yang tersirat tentang klausula *rebus sic stantibus* itu, dan lebih suka mendasarkan pada doktrin “perubahan keadaan yang fundamental” (*fundamental change of circumstances*) dengan alasan persamaan derajat dan keadilan serta membuang kata-kata *rebus sic stantibus*, karena menimbulkan akibat-akibat yang tidak diinginkan.³⁶ Oleh karena itu pada akhirnya makna yang terkandung dalam asas *rebus sic stantibus* oleh Konvensi Wina dirumuskan dengan menggunakan istilah “*fundamental change of circumstances*” (perubahan fundamental atas suatu keadaan). Bahkan oleh Mahkamah Internasional, dalam kasus *Fisheries Jurisdiction*, dikatakan bahwa keberadaan asas *rebus sic stantibus* dalam Pasal 62 tersebut hanyalah bersifat merumuskan hukum kebiasaan.³⁷

Dalam peraturan perundangan Indonesia, keberadaan asas *rebus sic stantibus* mendapatkan pengakuan dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian internasional. Dikatakan oleh Pasal 18 bahwa “perjanjian internasional berakhir apabila terdapat perubahan mendasar yang mempengaruhi

³⁶ D.J. Harris, 1983, *Case and Materials in International Law*, Maxwell, London, hlm. 624.

³⁷ Peter Malanczuk, 1997, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Routledge, London and New York, hlm. 145.

pelaksanaan perjanjian”.³⁸ Namun, dalam undang-undang tersebut tidak memberikan batasan tentang apa itu asas *rebus sic stantibus*. Melalui asas ini pemerintah Indonesia dapat menyatakan berakhirnya suatu perjanjian internasional yang dibuat dengan negara lain, sekalipun pelaksanaan asas tersebut masih perlu penjabaran lebih lanjut.

Dalam lapangan hukum perdata, khususnya yang bersumberkan pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, nampaknya tidak mengakui keberadaan asas *rebus sic stantibus*. Dalam lapangan hukum perdata dikenal beberapa alasan yang dapat dipakai untuk mengakhiri perjanjian antara lain, dengan judul hapusnya perikatan sebagaimana diatur dalam Pasal 1381 KUH Perdata.³⁹

D. Penerapan Asas *Rebus Sic Stantibus*

1. Kaitan antara Asas *Rebus Sic Stantibus* dengan Asas *Pacta Sunt Servanda* dan *Force Majeure*

Sebagaimana di jelaskan di atas bahwa atas suatu perjanjian internasional mulai dari pembentukannya sampai pada tataran beroperasinya perjanjian internasional tersebut selalu diliputi berlakunya asas-

asas hukum. Dua diantara asas-asas hukum yang menyertai perjanjian internasional tersebut adalah asas *pacta sunt servanda* dan asas *rebus sic stantibus*. Asas *pacta sunt servanda* menjadi dasar pelaksanaan hak dan kewajiban para pihak peserta perjanjian. Dengan berlandaskan pada asas *pacta sunt servanda* pihak perjanjian dapat meminta pada pihak peserta perjanjian yang lain untuk melaksanakan apa yang telah disepakati dalam perjanjian. Hampir-hampir dapat dikatakan bahwa berlakunya asas *pacta sunt servanda* yang demikian adalah mutlak. Artinya siapapun yang telah membuat janji tidak bisa tidak harus melaksanakan sesuai dengan janjinya. Karena keberadaan asas tersebut juga dilandasi oleh ajaran agama. Bahkan sebagaimana dikatakan oleh Kelsen bahwa *asas pacta sunt servanda* merupakan norma dasar (*grondnorm*).

Asas *pacta sunt servanda* yang lahir di negara-negara Eropa Kontinental sebagai negara penganut *civil law*, dalam perkembangannya mengalami pergeseran dalam mempertahankan berlakunya suatu perjanjian. Sebab pada kenyataannya berlakunya suatu perjanjian terpengaruh oleh suatu situasi yang terjadi pada saat itu

³⁸ Bunyi Pasal 18 UU No. 24 Tahun 2000 selengkapnya adalah, “Perjanjian internasional berakhir apabila:

- a. terdapat kesepakatan para perjanjian internasional hak melalui prosedur yang ditetapkan dalam perjanjian;
- b. tujuan perjanjian tersebut telah tercapai;
- c. terdapat perubahan mendasar yang mempengaruhi pelaksanaan perjanjian;
- d. salah satu perjanjian internasional hak tidak melaksanakan atau melanggar ketentuan perjanjian;
- e. dibuat suatu perjanjian baru yang menggantikan perjanjian lama;
- f. muncul norma-norma baru dalam hukum internasional;
- g. obyek perjanjian hilang;
- h. terdapat hal-hal yang merugikan kepentingan nasional.”

³⁹ Pasal 1381 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, “Perikatan hapus karena pembayaran, penawaran pembayaran tunai diikuti dengan penyimpanan atau penitipan, pembaharuan hutang, kompensasi, percampuran utang, pembebasan utang, musnahnya barang yang terutang, kebatalan atau pembatalan, berlakunya syarat batal, dan karena kedaluwarsa.”

dan pada gilirannya akan mempengaruhi kewajiban-kewajiban para pihak. Bila demikian jadinya maka berlakunya perjanjian akan terganggu dan dibutuhkan jalan keluar pemecahannya. Situasi yang demikian dapat menimbulkan problem yang lebih kompleks, yaitu adanya pertentangan antara daya laku hukum secara kekal yang mempertahankan keadaan berlakunya suatu perjanjian dengan kekuatan-kekuatan yang menghendaki adanya perubahan. Oleh Gentili dikatakan untuk mengatasi pertentangan itu asas *rebus sic stantibus* lah yang dapat melegisir tantangan itu. Ini artinya bahwa berlakunya asas *pacta sunt servanda* dapat disimpangi oleh asas *rebus sic stantibus*.⁴⁰ Sehingga keberadaan *rebus sic stantibus* diperhatikan lagi setelah pecah Perang Dunia I, dimana para ahli hukum Eropa mencari justifikasi teori guna memberi kelonggaran kepada pemberi janji karena adanya perubahan keadaan yang fundamental dan ternyata perubahan tersebut mempengaruhi pelaksanaan janji-janji.

Namun demikian, sekalipun telah diterima baik melalui hukum internasional positif maupun dukungan dari para ahli, penggunaan asas *rebus sic stantibus* perlu hati-hati sekali agar tidak disalahgunakan atau digunakan sebagai alasan pembenar bagi suatu negara untuk tidak melaksanakan suatu kewajiban dalam perjanjian. Hal ini mengingat bahwa dalam menerapkan asas *rebus sic stantibus* kadang-kadang

masih menimbulkan kekaburan di dalam pelaksanaannya. Apa yang dimaksud dengan perubahan vital, dapat ditafsirkan bermacam-macam dalam praktek hubungan antar negara. Seperti Jerman pada tahun 1941 pernah berlindung di balik asas *rebus sic stantibus* untuk membenarkan pelanggaran terhadap kenetralan Belgia, dengan jaminan sebagaimana tercantum dalam Perjanjian London 1831.⁴¹

Para ahli hukum internasional sendiri merasa enggan untuk menentukan dan membatasi lingkup asas *rebus sic stantibus* tersebut dan enggan mengatur secara ketat, demi keamanan perjanjian⁴². Lebih lagi bila asas *rebus sic stantibus* dikaitkan dengan konsep hukum yang berupa *force majeure*, bahwa penggunaan asas *rebus sic stantibus* sebagai alasan pembenar untuk membatalkan atau menunda berlakunya perjanjian tidak boleh dicampur adukkan dengan *force majeure* atau *vis major*,⁴³ yang juga merupakan salah satu konsep dalam hukum perdata dan juga telah diterima sebagai prinsip dalam hukum pada umumnya dan hukum internasional pada khususnya. Dikatakan oleh Mochtar Kusumaatmadja bahwa *force majeure* atau *vis major* merupakan suatu keadaan ketidakmungkinannya salah satu pihak peserta melaksanakan kewajiban menurut perjanjian (*impossibility of performance*). Alasan tersebut dapat dikemukakan apabila pelaksanaan kewajiban menjadi tidak mungkin karena

⁴⁰ Sam Suhaedi Admawirea, *Op.cit.*, hlm. 122.

⁴¹ Ian Bierly, *Op.cit.*, hlm. 245.

⁴² Hugh M. Kindred, 1987, *International Law Chiefly as Interpreted and Applied in Canada*, Emond Montgomery Publications Ltd., Toronto, hlm. 171.

⁴³ Mochtar Kusumaatmadja, *Op.cit.*, hlm. 140.

lenyapnya obyek atau tujuan yang menjadi pokok perjanjian.⁴⁴

Keadaan *force majeure* atau *vis major* dapat menyampingkan kewajiban pelaksanaan perjanjian hanya apabila terjadi suatu keadaan yang tidak dapat dicegah atau tidak dapat diduga sebelumnya. Suatu keadaan *force majeure* atau *vis major* terjadi apabila pelaksanaan tidak memungkinkan secara fisik dan secara hukum, dan bukan semata-mata karena adanya kesulitan dalam melaksanakan kewajiban. Jadi disini tidak dapat melaksanakan kewajiban dalam perjanjian bukan karena adanya kesulitan ekonomis bahkan ketidakmungkinan secara ekonomi. Akhirnya Mochtar Kusumaatmadja pun berpendapat bahwa dirasa perlu untuk membatasi ruang lingkup dan mengatur prosedur penggunaan asas *rebus sic stantibus* sebagai alasan untuk mengakhiri atau menangguhkan perjanjian internasional dengan sak-sama.⁴⁵

Sejalan dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja yang demikian, menurut Mieke Komar Kantaatmadja jika terjadi perubahan yang mendasar sebagaimana diisyaratkan oleh Pasal 62 ayat (1) Konvensi Wina 1969 dan para pihak akan menghentikan perjanjian internasional atau menarik diri dari suatu perjanjian internasional apabila dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:⁴⁶

1. perubahan suatu keadaan tidak terdapat pada waktu pembentukan perjanjian;

2. perubahan tersebut adalah perihwal suatu keadaan yang fundamental bagi perjanjian tersebut;
3. perubahan tersebut tidak dapat diramalkan sebelumnya oleh para pihak;
4. akibat perubahan tersebut haruslah radikal, sehingga mengubah luas lingkup kewajiban yang harus dilaksanakan menurut perjanjian itu;
5. penggunaan asas tersebut tidak dapat diterapkan pada perjanjian perbatasan dan juga terjadinya perubahan keadaan akibat pelanggaran yang dilakukan oleh pihak yang mengajukan tuntutan.

2. Penerapan Asas *Rebus Sic Stantibus* dalam Masyarakat Internasional

Prinsip hukum *rebus sic stantibus* nampaknya tetap menjadi bahan telaah dan sering digunakan oleh negara-negara di dunia untuk melakukan penundaan terhadap sebuah perjanjian internasional. Bentuk yang cukup terkenal yang dianggap oleh beberapa ahli hukum dan praktek internasional sebagai salah satu bentuk dari *rebus sic stantibus* adalah pertikaian bersenjata atau perang.

Konflik senjata sebagai salah satu bentuk *rebus sic stantibus* untuk melakukan penundaan sebuah perjanjian telah digunakan di dalam tiga kasus, yaitu ketika Menteri Luar Negeri Perancis menyatakan bahwa perang adalah perubahan keadaan yang mencukupi untuk melakukan penundaan atas yurisdiksi *Permanent Court of International Justice* pada tahun 1939, Peng-

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 141.

⁴⁶ Mieke Komar Kantaatmadja, "Beberapa Masalah Pokok Konvensi Wina Tahun 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional", *Makalah*, Fakultas Hukum UNPAD, 1981. Pasal 62 Konvensi Wina 1969.

adilan Paris yang menyatakan bahwa kekerasan dapat mengakibatkan perubahan keadaan yang menghasilkan hak dan kewajiban baru bagi negara *belligerent* dan Presiden Amerika Serikat, Franklin D. Roosevelt yang menunda pelaksanaan kewajiban Amerika Serikat kepada *International Load Line Convention* pada tahun 1930 karena perang dunia kedua.⁴⁷

Berdasarkan doktrin dan praktek di atas, kemudian muncul pernyataan, apakah sebuah konflik senjata dapat serta merta menyebabkan terhentinya atau memunculkan penundaan berlakunya perjanjian internasional? Jawaban untuk pertanyaan ini dapat dilihat dari beberapa praktek negara-negara dan konflik senjata yang terjadi setelah perang dunia kedua. Negara Perancis dapat dikatakan menganut faham yang cukup keras, dimana menurut beberapa pendapat hukum di Perancis, deklarasi perang saja cukup untuk memberikan dampak bagi sebuah perjanjian internasional. Dapat dikatakan bahwa Perancis tidak akan menunggu terjadinya konflik senjata untuk mengambil keputusan baik menunda maupun melakukan penundaan terhadap sebuah perjanjian internasional. Faham ini sedikit berbeda dengan praktek yang dilakukan oleh Inggris dimana dampak terhadap sebuah perjanjian internasional akan muncul jika terjadi konflik senjata. Inggris melakukan penundaan perjanjian internasional atas dasar konflik senjata pada tahun 1795 ketika Inggris menyatakan bahwa Konvensi Nootka Sound 1790 tidak

berlaku lagi karena perang yang terjadi antara Inggris dan Spanyol.

Lain halnya dengan Perancis dan Inggris, negara Belanda menganut faham yang cenderung lebih lunak. Hal ini dapat dilihat dari praktek negara Belanda yang menunda pelaksanaan seluruh perjanjian internasional bilateral dengan negara Suriname ketika terjadi pergolakan pada tahun 1982. Sementara itu, negara Italia, berdasarkan putusan Pengadilan Kasasi yang menyatakan bahwa konflik senjata dapat menyebabkan terjadinya perubahan keadaan yang kemudian kemungkinan penggunaan prinsip *rebus sic stantibus*. Lebih jauh, Pengadilan di Italia pada masa perang dunia kedua memutuskan bahwa perjanjian ekstradisi tidak berlaku lagi atas dasar perang yang terjadi.⁴⁸

Selain praktik negara-negara di dunia, beberapa konflik senjata yang terjadi setelah perang dunia kedua juga dapat dijadikan acuan apakah konflik senjata dapat serta merta menyebabkan terhentinya atau memunculkan penundaan sebuah perjanjian internasional. Acuan pertama adalah ketika negara Mesir melakukan penundaan atas perjanjian *Suez Canal Base* dengan negara Inggris di tahun 1956. Keputusan Mesir ini disebabkan atas serangan udara Inggris dan Perancis terhadap Mesir di tahun 1956. Acuan kedua adalah konflik senjata yang terjadi antara negara Cina dan negara India yang berkenaan tentang masalah perbatasan di tahun 1962. Menarik untuk dicermati adalah bahwa walaupun terjadi konflik

⁴⁷ Deny, "Perjanjian Internasional dan Konflik Bersenjata", <http://denyupdate.blogspot.com/>, diakses 25 November 2011.

⁴⁸ *Ibid.*

senjata, hubungan diplomatik kedua negara ini tetap ada. Acuan yang ketiga adalah konflik senjata Iran-Irak pada tahun 1980 sampai dengan 1988. Di dalam konflik senjata ini kedua belah negara telah secara sepihak membatalkan perjanjian internasional tentang batas negara. Iran membatalkan perjanjian internasional Batas Shatt-al-Arab yang dibuat tahun 1937 sementara Irak membatalkan perjanjian internasional Baghdad yang dibuat pada tahun 1975.⁴⁹

Dari beberapa contoh praktek negara-negara di dunia dan beberapa konflik senjata yang terjadi, dapat diambil beberapa kesimpulan yang patut dicermati, yaitu antara lain adalah bahwa untuk beberapa kasus, sebuah perjanjian internasional tetap berlaku walaupun terjadi konflik senjata; bahwa sebuah perjanjian internasional tidak serta merta berhenti berlaku walaupun terjadi konflik senjata, melainkan mengalami penundaan pelaksanaan; dan bahwa untuk kasus-kasus tertentu sebuah perjanjian internasional tidak berlaku lagi atau terjadi penundaan yang disebabkan oleh konflik senjata baik antara para pihak perjanjian internasional dari perjanjian internasional tersebut maupun pihak ketiga.

Di Indonesia sendiri penerapan asas *rebus sic stantibus* dapat dilihat dari dua kasus, yaitu kasus berkaitan dengan Perjanjian Konferensi Meja Bundar, dan kasus keberlangsungan perjanjian internasional antara Australia dengan Indonesia tentang Zona Kerjasama di Celah Timor. **Kasus Pertama**, dalam hal ini berkaitan dengan adanya Perjanjian sebagai

hasil kesepakatan dalam Konferensi Meja Bundar (KMB), dimana Belanda secara resmi mengakui kedaulatan Indonesia atas seluruh bekas wilayah Hindia Belanda dengan penangguhan penyelesaian wilayah Irian Barat (kini Irian Jaya). Namun Perjanjian KMB ternyata tidak mampu menjalin hubungan baik antara Indonesia dan Belanda, bahkan tidak membawa penyelesaian mengenai masalah Irian Barat. Setelah pembubaran Uni Indonesia – Belanda kemudian pemerintah Indonesia memutuskan secara sepihak keseluruhan perjanjian KMB.

Pemutusan yang demikian mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat tertanggal 22 Mei 1956 dan dimuat dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1956. Adapun alasan yang dipakai oleh Pemerintah Indonesia dalam membatalkan perjanjian KMB adalah sebagai berikut:

Maka di dalam keadaan yang sudah begitu berubah dan mendesak sekali untuk membatalkan perjanjian KMB demi kepentingan nasional, pemerintah tidak mempunyai pilihan lain daripada membatalkan perjanjian tersebut atas dasar *rebus sic stantibus* yang berlaku di dalam hukum internasional. Menurut asas *rebus sic stantibus* yang berarti atas dasar kenyataan adanya perubahan-perubahan yang vital di dalam negeri daripada salah satu pihak yang menandatangani, maka pihak tersebut berhak untuk menarik diri dari ikatan perjanjian itu. Dengan lain perkataan di dalam keadaan demikian, maka prinsip *rebus sic stantibus* bisa dibuat sebagai dasar untuk meniadakan asas *pacta sunt servanda* tersebut.⁵⁰

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Sidik Suraputra, 2006, *Hukum Internasional dan Berbagai Permasalahannya (Suatu Kumpulan Karangan)*, Lembaga Pengkajian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Diadit Media, Jakarta, hlm. 182.

Melihat pada kasus di atas, dimana dengan bubarnya Uni Indonesia-Belanda dianggap telah terjadi perubahan keadaan yang fundamental di wilayah Indonesia, sehingga pihak dalam perjanjian dalam KMB dapat menyatakan untuk mengundurkan diri dari perjanjian KMB. Dibentuknya Uni Indonesia-Belanda sebagai salah satu sarana dalam penyelesaian masalah Irian Barat. Maka disini dipenuhi ukuran obyektif sebagai dasar untuk menarik diri dari perjanjian dengan alasan berlakunya asas *rebus sic stantibus*. Sedangkan, ukuran kedua yang harus dipenuhi adalah ukuran obyektif, yaitu dengan bubarnya Uni Indonesia-Belanda, ternyata mempengaruhi kemampuan para pihak.

Kasus kedua, sebagaimana diketahui bahwa dengan belum tercapainya kesepakatan mengenai batas landas kontinen antara Indonesia dengan Australia di selatan Timor Timur (Celah Timor) maka pada tanggal 11 Desember 1989 ditandatangani perjanjian antara Indonesia dan Australia⁵¹ mengenai Zona Kerjasama di daerah antara Timor Timur dan Australia Bagian Utara, yang lebih dikenal "Perjanjian Celah Timor"⁵². Perjanjian tersebut merupakan pengaturan sementara yang bersifat praktis untuk memungkinkan dimanaifikannya

potensi sumber daya minyak dan gas bumi tanpa harus menunggu tercapainya kesepakatan batas landas kontinen. Juga, perjanjian tersebut mengatur mengenai "Zona Pengembangan Bersama" (*Joint Development Zone*) di daerah "tumpang tindih" negara-negara yang bersangkutan (*dispute area*). Diadakannya perjanjian Celah Timor berlandaskan pada Pasal 83 ayat (3) Konvensi Hukum Laut 1982.⁵³

Kemudian dengan berjalannya waktu, pada tanggal 30 Agustus 1999 diadakan jejak pendapat rakyat Timor Timur apakah akan menerima status otonomi khusus atau memisahkan diri dari Indonesia untuk merdeka. Berdasarkan hasil jejak pendapat yang diumumkan pada tanggal 4 September 1999 sebagian besar rakyat Timor Timur menghendaki untuk berpisah dari Indonesia menjadi negara merdeka. Akhirnya pada tanggal 20 Mei 2002 rakyat Timor Timur menyatakan kemerdekaannya dan menjadi Negara Timor Leste.

Sebagai konsekuensi atas kemerdekaan Timor Timur, maka wilayah landas kontinen yang berada di sebelah selatan Timor Timur yang merupakan obyek perjanjian Celah Timor tidak lagi berada di bawah kedaulatan Indonesia, namun berada di bawah kedaulatan Timor Leste.

⁵¹ Pada saat ditandatanganinya Perjanjian antara Indonesia dan Australia ini, wilayah Timor Timur menjadi bagian wilayah Indonesia, sehingga wilayah landas kontinen di sebelah selatan Timor Timur berada di bawah kedaulatan Indonesia.

⁵² Dalam tulisan ini tidak akan dijelaskan secara rinci tentang apa isi perjanjian Celah Timor, karena penekanan dalam tulisan ini adalah terjadinya perubahan keadaan yang fundamental yang dapat mempengaruhi keberlangsungan perjanjian internasional yang dalam hal ini adalah perjanjian Celah Timor antara Indonesia dan Australia.

⁵³ Pasal 83 ayat (3) Konvensi Hukum Laut 1982, bahwa "sementara persetujuan penetapan batas landas kontinen belum tercapai negara-negara yang bersangkutan dalam semangat saling pengertian dan kerjasama hendaknya berupaya untuk mengadakan pengaturan sementara yang bersifat praktis dan selama berlangsungnya masa transisi ini tidak boleh membahayakan atau menghambat upaya untuk mencapai persetujuan akhir. Pengaturan semacam ini tidak boleh merugikan penetapan garis batas landas kontinen yang final."

Sehubungan dengan hal itu, dalam hukum perjanjian dikenal asas *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*.⁵⁴ Demikian juga dengan merdekanya Timor Timur maka menurut hukum internasional telah terjadi suksesi, yang dalam hal ini suatu wilayah Timor Timur yang dalam hubungan internasional semula menjadi tanggung jawab Indonesia, setelah tanggal 20 Mei 2002 berubah menjadi wilayah negara baru, yaitu negara Timor Leste sebagai negara berdaulat.⁵⁵ Dengan terjadinya suksesi negara dapat dikatakan bahwa telah terjadi suatu perubahan keadaan yang fundamental (*rebus sic stantibus*) di wilayah Indonesia, yang pada akhirnya berdasarkan kesepakatan antara Indonesia dan Australia diadakan peninjauan kembali atas berlakunya perjanjian Celah Timor.

E. Penutup

Berdasarkan uraian di atas berkaitan dengan keberadaan asas dalam perjanjian internasional, khususnya asas *rebus sic stantibus*, dapat ditarik kesimpulan bahwa keberadaan kedua asas tersebut telah lama dikenal dalam masyarakat internasional. Bahkan beberapa ahli terkemuka telah memberi dukungan atas keberadaan asas tersebut, dan bahkan dewasa ini asas tersebut telah menjadi bagian dari hukum positif dalam taraf nasional maupun internasional. Ini artinya asas *rebus sic stantibus* berada dalam sistem hukum. Penerimaan, ke-

beradaan dan penggunaan asas *pacta sunt servanda* adalah mengawali berlakunya suatu perjanjian. Artinya keberadaan dan penerimaan asas *pacta sunt servanda* dijadikan sebagai dasar beroperasinya atau berlakunya suatu perjanjian. Tanpa adanya kesanggupan untuk melaksanakan apa yang telah dijanjikan, maka perjanjian tidak akan dapat beroperasi atau berlaku sebagaimana mestinya. Lain halnya dengan asas *rebus sic stantibus*, dimana dengan berlandaskan pada asas ini pihak-pihak perjanjian dapat menyatakan menunda atau menyatakan mengundurkan diri dari perjanjian yang telah disepakati, sepanjang dipenuhi syaratnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 62 Konvensi Wina 1969.

Bahwa penerimaan dan pengakuan asas *rebus sic stantibus* sebagai upaya untuk melegalisir tindakan pihak-pihak peserta perjanjian untuk mengakhiri atau menunda berlakunya perjanjian yang telah mereka buat. Perubahan keadaan yang fundamental dapat dijadikan sebagai alasan untuk tidak lagi melaksanakan perjanjian, sepanjang dipenuhi persyaratan tertentu, yaitu bila terjadi perubahan keadaan, dimana keadaan yang berubah itu menjadi dasar diadakannya perjanjian; dan adanya perubahan keadaan yang fundamental tersebut menyebabkan terjadi perubahan pelaksanaan kewajiban dari para pihak sebagaimana yang pernah dijanjikan. Beberapa kasus yang dianggap telah terjadinya perubahan

⁵⁴ Bahwa perjanjian tidak membebaskan hak dan kewajiban bagi pihak ke-tiga. Dalam kasus ini perjanjian Celah Timor tidak akan berlaku bagi Timor Leste sebagai pihak ke-tiga, karena perjanjian tersebut hanya mengikat bagi Indonesia dan Australia.

⁵⁵ Article 2 point 1b, Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties, 1978: "succession of states means the replacement of one state by another in the responsibility for the international relations of territory".

keadaan yang fundamental, yang pada gilirannya merubah pelaksanaan apa yang telah diperjanjikan yaitu terjadinya konflik bersenjata, terjadinya konflik kepentingan

diantara para pihak yang berjanji, atau karena adanya perubahan keadaan yang menyangkut status wilayah yang diperjanjikan (karena terjadi suksesi).

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Admawiria, Sam Suhaedi, 1968, *Pengantar Hukum Internasional*, Alumni, Bandung.
- Arrasjid, Chainur, 2000, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Bierley (Terj. Moh. Radjab), 1963, *Hukum Bangsa-Bangsa*, Bhratara, Jakarta.
- Brownlie, Ian, 1979, *Principles of Public International Law*, ELBS, Oxford University Press, Oxford, UK.
- Bruggink, J.J.H., (Terj. B. Arief Sidharta), 1999, *Refleksi tentang Hukum*, Citra Aditya, Bandung.
- Croucher, Sheila L., 2004, *Globalization and Belonging: The Politics of Identity a Change World*, Roman & Littlefield Publisher Inc., Oxford, UK.
- Harris, D.J., 1983, *Case and Materials in International Law*, Maxwell, London.
- Hengorani, R.C., 1982, *Modern International Law*, Second Edition, Oxford & IBH Publishing Co, New Delhi.
- Hermawan, Yulius P., (Ed.), 2007, *Transformasi dalam Studi Hubungan Internasional; Aktor, Isu dan Metodologi*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Kindred, Hugh M., 1987, *International Law Chiefly as Interpreted and Applied in Canada*, Emond Montgomery Publications Ltd., Toronto.

- Kusumaatmadja, Mochtar, 2003, *Pengantar Hukum Internasional*, Alumni, Bandung.
- Malanczuk, Peter, 1997, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Routledge, London and New York.
- Mertokusumo, Sudikno 2001, *Penemuan Hukum*, Liberty, Yogyakarta.
- Nussbaum, Arthur dan Admawiria, Sam Suhaedi, 1969, *Sejarah Hukum Internasional I*, Binacipta, Bandung.
- Nussbaum, Arthur dan Admawiria, Sam Suhaedi, 1970, *Sejarah Hukum Internasional II*, Binacipta, Bandung.
- Poerwadarminta, W.J.S., 2004, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta
- Starke, 1989, *Introduction to International Law*, Tenth Edition, Butterworth, London.
- Suraputra, Sidik, 2006, *Hukum Internasional dan Berbagai Permasalahannya (Suatu Kumpulan Karangan)*, Lembaga Pengkajian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Diadit Media, Jakarta.
- Tsani, Mohd. Burhan, 1990, *Hukum dan Hubungan Internasional*, Liberty, Yogyakarta.

B. Artikel Jurnal

- Sik, Ko Swan, "Beberapa Aspek Kenisbian dan Kesamaran Perjanjian Interna-

sional”, *Jurnal Hukum Internasional*, Volume 3 Nomor 4, 2006.

C. Pidato/Makalah/Bahan Kuliah

Jenie, Siti Ismijati, “*Itikad Baik, Perkembangan dari Asas Hukum Khusus Menjadi Asas Hukum Umum di Indonesia*”, *Pidato*, Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2007.

Kantaatmadja, Mieke Komar, “Beberapa Masalah Pokok Konvensi Wina Tahun 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional”, *Makalah*, Fakultas Hukum UNPAD, 1981.

Suryokusumo, Sumaryo, “Hukum Perjanjian Internasional”, *Bahan Kuliah*, Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

D. Artikel Internet

Deny, “Perjanjian Internasional dan Konflik Bersenjata”, <http://denyupdate.blogspot.com/>, diakses 25 November 2011.

Oyong, Bambang Syamsuzar, “Perjanjian”, http://bambangoyong.blogspot.com/2011/03/normal-0-false-false-false_12.html, diakses 25 November 2011.

E. Peraturan Perundang-undangan/Dokumen Lain

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek voor Indonesie*).

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 156, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3882).

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4012).

United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982.

Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969.

Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties, 1978.

Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, 1986.

Statute of the International Court of Justice.