

BAB II

PERJANJIAN PERBATASAN DITINJAU DARI HUKUM INTERNASIONAL

A. Perjanjian Internasional

1. Sejarah dan Sumber Hukum Perjanjian Internasional

Perjanjian internasional timbul sebagai konsekuensi dari adanya hubungan antar negara-negara di dunia, yang pada era globalisasi ini berkembang sehingga mencakup hubungan antarnegara dengan organisasi internasional, maupun antara organisasi internasional dengan organisasi internasional lainnya.

Pengaturan tertulis mengenai hukum perjanjian internasional baru dikenal setelah disusunnya *Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT)* pada tahun 1969.¹ Meskipun demikian, praktik mengenai perjanjian internasional telah lebih dulu berjalan dan menjadi suatu kebiasaan internasional yang telah diterima luas. Oleh karena itu, penyusunan dan pemberlakuan *VCLT 1969* dapat dipandang sebagai kristalisasi dan kodifikasi dari praktik luas dan hukum kebiasaan internasional mengenai perjanjian internasional.²

¹ Malcolm D. Evans. *Blackstone's International Law Documents 7th Edition*, Oxford University Press, London, 2006, hlm. 129-147.

² Umar Said S., *Pengantar Hukum Indonesia, Sejarah dan Dasar-dasar Tata Hukum serta Politik Hukum Indonesia*, Setara Press, Malang, 2009, hlm. 278.

Semenjak masa Grotius hingga beberapa dekade kemudian telah terdapat usaha untuk merumuskan aturan-aturan hukum internasional mengenai perjanjian antarnegara. Walaupun usaha yang dirintis itu masih dalam tahap rancangan tentang prinsip-prinsip umum, dalam praktiknya telah diterapkan oleh negara sebagai keseragaman yang diharapkan dapat mendorong usaha kodifikasi hukum perjanjian di masa berikutnya. Usaha-usaha ini telah dapat dibuktikan dengan adanya Konvensi Havana mengenai perjanjian tahun 1928 dan *Harvard Research of International Law* yang menghasilkan suatu Rancangan Konvensi tentang Hukum Perjanjian pada tahun 1935.³

Upaya kodifikasi kebiasaan-kebiasaan tersebut ke dalam pasal-pasal tertulis baru kemudian berhasil dilakukan oleh Komisi Hukum Internasional (*International Law Commission*) selanjutnya disebut sebagai *ILC* yang didirikan oleh PBB pada tahun 1948 dengan tujuan mengembangkan hukum internasional dan mengkodifikasikan kebiasaan-kebiasaan internasional.

Sejak sidang sesi pertamanya pada tahun 1949, ILC telah menempatkan kodifikasi *law of treaties* sebagai prioritas kerja. Karena pembahasan berbagai topik lainnya, ILC baru dapat membicarakan lebih lanjut mengenai topik hukum perjanjian pada sidangnya yang ke-5 di tahun 1953 dan sidang ke-6 tahun 1954. Salah satu halangan tertundanya

1. ³ Sumaryo Suryokusumo, *Hukum Perjanjian Internasional*, PT. Tatanusa, Jakarta, 2008, hlm.

pembahasan mengenai perjanjian internasional disebabkan oleh adanya pergantian *special rapporteur* pada periode tersebut.⁴

Perkembangan lebih lanjut dalam lima sidangnya yang diadakan antara tahun 1956 – 1960 ILC telah menerima laporan-laporan yang cukup berhasil dari *special rapporteur* yang menangani masalah hukum perjanjian dengan disertai rancangan *de novo* dan kemudian disusunnya dalam bentuk satu *expository code* atau *code of a general character* dan belum dalam bentuk konvensi internasional.

Pada waktu itu ILC ternyata baru dapat memusatkan pekerjaannya mengenai topik hukum perjanjian pada sidangnya yang ke sebelas tahun 1959 dan telah berhasil mengesahkan sementara naskah yang terdiri atas 14 pasal termasuk komentarnya. Pada waktu ILC melaporkan hasil kerjanya mengenai topik tersebut kepada Majelis Umum PBB dalam tahun yang sama, ILC juga telah menjelaskan alasan-alasan keterlambatan dengan menyatakan sebagai berikut:⁵

- i. Secara singkat, hukum perjanjian bukanlah dengan sendirinya bergantung kepada perjanjian, tetapi merupakan bagian dari hukum kebiasaan internasional secara umum. Pertanyaan bisa timbul apakah hukum perjanjian itu diwujudkan di dalam satu

⁴ Sumaryo Suryokusumo, *Op.Cit.*, hlm. 7, menjelaskan bahwa Special Rapporteur adalah seseorang yang diberikan mandat secara langsung untuk menginvestigasi, memonitori dan memberikan solusi atas isu-isu spesifik dan krusial yang sedang dihadapi hukum internasional.

⁵ *Ibid.*

konvensi multilateral tetapi beberapa negara tidak menjadi pihak atau menjadi pihak pada konvensi itu dan kemudian sesudahnya menolaknya, karena ternyata mereka akan atau tetap terikat pada ketentuan-ketentuan dari perjanjian tersebut sepanjang ketentuan-ketentuan itu memasukkan hukum kebiasaan internasional dengan undang-undang yang berlaku (*de lege lata*).

- ii. Tidak diragukan lagi kesulitan timbul bila saja satu konvensi memasukkan aturan-aturan hukum kebiasaan internasional. Dalam praktik, hal itu sering tidak menjadi masalah. Dalam hal hukum perjanjian, hal itu bisa menjadi masalah karena hukum perjanjian sendiri merupakan dasar dari kekuatan dan pengaruh dari semua perjanjian. Dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut, jika diputuskan untuk memasukkan *code* tersebut atau sebagian darinya dalam bentuk satu konvensi internasional, perumusan akan sangat berubah dan mungkin penghapusan dari beberapa pokok yang sudah tentu diperlukan.

Rancangan pasal-pasal hasil kodifikasi tersebut, kemudian dibahas dalam *The United Nations Conference on the Law of Treaties* yang berlangsung di Wina, Austria, pada tanggal 26 Maret 1969. Akhirnya, konferensi mengadopsi rancangan kodifikasi pada tanggal 22 Mei 1969.

Selanjutnya, naskah perjanjian dibuka untuk penandatanganan pada tanggal 23 Mei 1969, dan kemudian mulai berlaku pada tanggal 27 Januari 1980.

Kodifikasi kebiasaan-kebiasaan perjanjian internasional yang kemudian dikenal dengan nama *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969* ini memenuhi syarat berlaku (*entry into force*) sebagai hukum positif internasional pada tanggal 27 Januari 1980.⁶

Selain itu, *The United Nations Conference on the Law of Treaties* tahun 1969 juga merekomendasikan kepada Sidang Umum PBB agar menugaskan ILC mempelajari perjanjian internasional yang dibuat antara negara dan organisasi internasional atau antarorganisasi internasional.⁷ Setelah melalui persiapan panjang, Sidang Umum PBB akhirnya menetapkan pelaksanaan *United Nations Conference on the Law of Treaties between States and International Organizations and between International Organizations* pada tanggal 18 Februari sampai dengan 21 Maret 1986, di Wina, Austria. Pada tanggal 20 Maret 1986, Konferensi mengadopsi konvensi yang dikenal sebagai *The Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations and between International Organizations 1986*. Meskipun demikian, sampai akhir tahun 2009, Konvensi dimaksud belum dapat berlaku berdasarkan ketentuan Pasal 85 Paragraf 1,

⁶ Pasal 84 Paragraf 1 VCLT 1969.

⁷ Resolution relating to Article 1 of the Vienna Convention on the Law of Treaties annexed to the Final Act. Resolusi Sidang Umum PBB No. 2501 (XXIV) merekomendasikan Komisi Hukum Internasional untuk mempelajari lebih lanjut.

yakni *entry into force* setelah 35 negara menyampaikan ratifikasinya. Sampai dengan tahun 2009, baru 29 negara yang meratifikasi dan 12 organisasi internasional yang mengkonfirmasi (*act of formal confirmation*).⁸ Salah satu negara yang meratifikasi VCLT 1969 adalah Indonesia dengan dibuatnya Undang-undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa norma perjanjian internasional sebagian besar mengacu pada hukum kebiasaan internasional sebagaimana terkodifikasi dalam:

- i. *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*;
- ii. *Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations and between International Organizations 1986*.

Seperti diketahui, praktik mengenai perjanjian internasional telah terlebih dahulu berjalan dan telah diterima secara luas. Oleh karena itu, penyusunan norma dan praktik mengenai perjanjian internasional dipandang sebagai kristalisasi dan kodifikasi dari praktik luas dan hukum kebiasaan internasional mengenai perjanjian internasional. Dengan demikian, hukum

⁸ Penandatanganan Konvensi dibuka di Kemlu Wina mulai tanggal 21 Maret sampai dengan tanggal 31 Desember 1986 serta selanjutnya di Markas Besar PBB sampai dengan 30 Juni 1987. Article 11 VCLT 1986 menyatakan istilah hukum bagi persetujuan organisasi internasional untuk diikat dalam suatu perjanjian internasional tertulis adalah *act of formal confirmation*.

kebiasaan internasional masih akan berperan untuk mengatur masalah-masalah yang tidak diatur dalam ketentuan VCLT 1969 dan VCLT 1986.

2. Pengertian Perjanjian Internasional

Terminologi *treaty* yang digunakan di dalam VCLT 1969 menunjuk pada perjanjian internasional secara umum dan bukan hanya menunjuk pada definisi sempit dari *treaty* atau traktat sebagai jenis suatu perjanjian internasional.⁹

Hukum perjanjian internasional sebagaimana diatur dalam VCLT 1969 maupun VCLT 1986 berlaku terhadap semua jenis perjanjian internasional yang dapat memenuhi unsur-unsur definisi perjanjian internasional itu sendiri.

Merujuk pada VCLT 1969, perjanjian internasional adalah:

*An international agreement concluded between States in written form and governed by International Law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation.*¹⁰

Menurut penjelasan Pasal di atas Perjanjian Internasional adalah suatu persetujuan yang dibuat antarnegara dalam bentuk tertulis, dan diatur oleh

⁹ ILC Draft Articles with Commentaries, Sidang ke-18, 1966, Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, hlm 189; Public International Law, Edisi ke-3, Alina Kaczorowska, Old Bailey Press, 2005, hlm. 231.

¹⁰ Pasal 2 (1) VCLT 1969.

hukum internasional, apakah dalam instrumen tunggal atau dua atau lebih instrumen yang berkaitan dan apa pun nama yang diberikan padanya.¹¹

Serupa dengan definisi dalam VCLT 1969 yang merumuskan unsur-unsur perjanjian internasional sebagai:

*An international agreement governed by international law and concluded in written form (i) between one or more States and one or more international organizations; or (ii) between international organizations, whether that agreement is embodied in a single instrument or in two or more instruments and whatever its particular designation.*¹²

Isi dari Pasal di atas adalah perjanjian yang tunduk kepada hukum internasional dan dibuat dalam bentuk tertulis antara satu atau lebih negara dan satu atau lebih organisasi internasional atau antara organisasi internasional, baik dengan satu atau dua atau lebih instrumen terkait, tanpa terikat penamaannya.

Di samping itu walaupun bermacam-macam nama yang diberikan untuk perjanjian internasional mulai dari yang paling resmi sampai pada bentuk yang sangat sederhana, semuanya sama-sama mempunyai kekuatan hukum dan mengikat pihak-pihak yang terkait.¹³

¹¹ Boer Mauna, *Hukum Internasional dalam Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, PT. Alumni, Bandung, 2011, hlm. 84.

¹² VCLT 1969, *Loc.Cit.*

¹³ Boer Mauna, *Op.Cit.*, hlm. 82.

Mochtar Kusumaatmadja merumuskan perjanjian internasional dengan rumusan yang lebih luas yaitu:¹⁴

Perjanjian internasional adalah perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa yang bertujuan untuk mengakibatkan akibat-akibat hukum tertentu.

Selanjutnya, dari sudut sumber hukum, Yudha Bhakti.¹⁵ Yang mengutip pandangan Mochtar Kusumaatmadja bahwa secara fungsional, pengertian perjanjian internasional dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) golongan, yaitu *treaty contract* dan *law making treaties*. Selanjutnya, Yudha Bhakti menguraikan bahwa yang dimaksud dengan *treaty contract* adalah perjanjian-perjanjian seperti suatu kontrak atau perjanjian dalam hukum perdata yang mengakibatkan hak dan kewajiban antara pihak-pihak yang mengadakan perjanjian itu saja, contohnya perjanjian perbatasan dan perjanjian perdagangan. Sedangkan pengertian *law making treaties*, Yudha Bhakti merujuk pada perjanjian yang meletakkan ketentuan-ketentuan atau kaidah-kaidah hukum bagi masyarakat internasional secara keseluruhan, misalnya VCLT 1969 dan Konvensi Hukum Laut 1982.

Berdasarkan uraian tentang pengertian mengenai perjanjian-perjanjian internasional di atas, terlihat bahwa unsur atau kriteria dasar yang digunakan

¹⁴ Boer Mauna, *Op.Cit*, hlm. 117.

¹⁵ Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Hukum Internasional (Bunga Rampai)*, PT. Alumni, Bandung, 2003, hlm. 107-108.

sebagai tolak ukur definisi dan ruang lingkup perjanjian internasional adalah sama. Unsur-unsur tersebut adalah:¹⁶

- a. *An international agreement;*
- b. *By subject of international law;*
- c. *In written form;*
- d. *Governed by international law* (diatur dalam hukum internasional serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik);
- e. *Whatever form.*

Definisi perjanjian internasional lebih mengutamakan prosedur perjanjian daripada sekedar judul perjanjian sendiri. Dengan kata lain, penamaan atau judul dari suatu perjanjian internasional bisa berbeda, tetapi pengaturannya tetap bersumber pada hukum perjanjian internasional sebagaimana dituangkan di dalam VCLT 1969.¹⁷

Hukum internasional tidak mengatur pengklasifikasian nama-nama perjanjian internasional. Walaupun demikian, pada praktiknya penggunaan nama untuk suatu perjanjian internasional kerap kali dikaitkan dengan materi perjanjian internasional itu sendiri.¹⁸ Beberapa nama yang sering kali digunakan dalam perjanjian internasional adalah traktat (*treaty*), konvensi

¹⁶ Eddy Pratomo, *Op.Cit*, hlm. 74.

¹⁷ ILC Draft Article with Commentaries, *Op.Cit*, hlm. 189.

¹⁸ *Ibid.*

(*convention*), kovenan (*covenant*), pakta (*pact*), dan pertukaran surat (*exchange of letters*).

B. Peristilahan Perjanjian Internasional

Seperti yang terlihat dari definisinya, suatu instrumen dapat dikategorikan sebagai perjanjian internasional tanpa bergantung kepada nomenklatur atau penamaannya. Hal ini kemudian diperkuat oleh keputusan Mahkamah Internasional (*International Court of Justice*) dalam *Qatar/Bahrain Case* pada tahun 1994. Dalam kasus ini, ICJ menguatkan bahwa untuk menetapkan apakah suatu dokumen adalah perjanjian internasional, tidak harus dilihat dari judul perjanjian. Dalam tanggapannya mengenai *Minutes signed by Foreign Ministers of Bahrain, Qatar and Saudi Arabia, 1990*, ICJ menyatakan bahwa minutes ini adalah perjanjian internasional.

Merujuk pada praktik beberapa negara, terdapat beberapa peristilahan yang sering kali dipakai sebagai judul perjanjian internasional. beberapa di antaranya adalah: *Treaty, Convention, Agreement, Charter, Protocol, Memory of Understanding dan Arrangement*.

Walaupun judul suatu perjanjian dapat beragam, pada umumnya pengelompokan perjanjian internasional dalam nomenklatur tertentu dimaksudkan dan diupayakan untuk menunjukkan kesamaan materi yang diatur. Selain itu, terdapat kecenderungan dalam praktik-praktik negara-negara,

sekalipun tidak konsisten, bahwa nomenklatur tertentu menunjukkan bahwa materi perjanjian tersebut memiliki bobot kerja sama yang berbeda tingkatannya dengan perjanjian internasional lainnya, atau untuk menunjukkan hubungan antara perjanjian tersebut dengan perjanjian internasional lainnya.¹⁹

1. Traktat atau *Treaty*

Menurut pengertian umum, istilah *treaty* dalam Bahasa Indonesia lebih dikenal dengan istilah perjanjian internasional. Dalam pengertian ini, perjanjian internasional mencakup seluruh perangkat atau instrument yang dibuat oleh subjek hukum internasional dan memiliki kekuatan mengikat menurut hukum internasional.²⁰

Terminologi *treaty* dapat digunakan menurut pengertian umum atau menurut pengertian khusus. Yang dimaksudkan dengan pengertian umum ialah bahwa *treaty* mencakup segala macam bentuk persetujuan internasional. sedangkan dalam arti khusus *treaty* merupakan perjanjian yang paling penting dan sangat formal dalam urutan perjanjian.

2. Konvensi atau *Convention*

Konvensi adalah bentuk perjanjian internasional yang mengatur hal-hal yang penting dan resmi yang bersifat multilateral. Konvensi biasanya

¹⁹ *Ibid*, hlm. 5.

²⁰ Eddy Pratomo, *Op.Cit*, hlm. 92.

bersifat *law making treaty* dengan pengertian yang meletakkan norma-norma hukum bagi masyarakat internasional.²¹

Dalam pengertian umum, terminologi *convention* juga mencakup pengertian perjanjian internasional secara umum. Dalam kaitan ini, Pasal 38 Statuta Mahkamah Internasional menggunakan istilah *international conventions* sebagai salah satu sumber hukum internasional. Dengan demikian, menurut pengertian umum, terminologi *convention* dapat disamakan dengan pengertian umum terminologi *treaty*. Dalam praktik internasional kedua istilah ini menduduki tempat paling tinggi dalam urutan perjanjian internasional.

3. Piagam atau *Charter*

Istilah ini biasanya digunakan untuk instrument internasional yang dijadikan sebagai dasar pembentukan suatu organisasi internasional. penggunaan istilah ini berasal dari *magna charta* yang dibuat pada tahun 1215. Contoh umum perangkat internasional tersebut adalah Piagam PBB tahun 1945.²²

4. Persetujuan atau *Agreement*

Persetujuan adalah bentuk perjanjian internasional yang umumnya bersifat bilateral, dengan substansi lebih kecil lingkupnya dibanding materi yang diatur dalam *treaty* dan *convention*. VCLT 1969

²¹ Pedoman Teknis dan Referensi tentang Pembuatan Perjanjian Internasional, Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional, Kementerian Luar Negeri, 2006, hlm.3.

²² Boer Mauna, *Op.Cit*, hlm. 92.

menggunakan terminologi *international agreement* bagi perangkat internasional yang tidak memenuhi definisi *treaty*.

5. Protokol atau *Protocol*

Judul ini biasa digunakan untuk perjanjian internasional yang materinya lebih sempit dibanding *treaty* atau *convention*.²³ Protokol merupakan instrument tunggal yang memberikan amandemen, turunan, atau pelengkap terhadap persetujuan internasional sebelumnya. Ada beberapa jenis penamaan protokol yang masing-masing tampaknya mempunyai arti yang sedikit berbeda, seperti protokol tambahan (*additional protocol*), protokol pilihan (*optional protocol*) dan protokol pelengkap (*supplementary protocol*). Istilah protokol juga diberikan pada instrument perjanjian atau konvensi yang sudah hampir berakhir masa berlakunya.²⁴

6. *Memorandum of Understanding (MoU)*

MoU adalah bentuk lain dari perjanjian internasional yang memiliki sifat khas. Pada praktiknya, Negara-negara dengan *common law system* berpandangan bahwa MoU adalah tidak mengikat secara hukum atau *non-legally binding*. Namun, praktik-praktik di negara lain termasuk Indonesia menekankan prinsip bahwa setiap persetujuan yang dibuat antarnegara (termasuk MoU) memiliki daya ikat seperti *treaties*.

²³ Sumaryo Suryokusumo, *Op.Cit*, hlm.23.

²⁴ Sumaryo Suryokusumo, *Loc.Cit*.

Pengertian *non-legally binding* itu sendiri masih belum memberikan klarifikasi yang berarti. Secara umum pengertian ini selalu diartikan bahwa salah satu pihak tidak dapat meng-*enforce* isi MoU melalui jalur peradilan internasional atau jalur kekuatan memaksa yang lazim dilakukan terhadap isi perjanjian internasional. Para ahli berpendapat bahwa istilah MoU digunakan dengan alasan politis yaitu ingin sedapat mungkin menghindari penggunaan *agreement* yang dinilai lebih formal dan mengikat.²⁵

MoU merupakan perjanjian yang mengatur pelaksanaan teknis operasional suatu perjanjian induk. Sepanjang materi yang diatur bersifat teknis, MoU dapat berdiri sendiri dan tidak memerlukan adanya perjanjian induk. Jenis perjanjian ini umumnya dapat segera berlaku setelah penandatanganan tanpa memerlukan pengesahan.²⁶

7. Pengaturan atau *Arrangement*

Arrangement adalah bentuk lain dari perjanjian yang dibuat sebagai pelaksana teknis dari suatu perjanjian yang telah ada (sering disebut sebagai *specific or implementing arrangement*).

8. *Exchange of Notes*

Pertukaran Nota Diplomatik adalah suatu pertukaran penyampaian atau pemberitahuan resmi posisi pemerintahan masing-masing negara

²⁵ Pedoman Teknis dan Referensi tentang Pembuatan Perjanjian Internasional, *Op.Cit*, hlm.6.

²⁶ Boer Mauna, *Op.Cit*, hlm. 95.

yang telah disetujui bersama mengenai suatu masalah tertentu. Instrument ini dapat menjadi suatu perjanjian internasional jika hal tersebut dimaksudkan oleh para pihak terkait yang dikenal dengan istilah *Exchange of Notes or Letters Constitute Treaty/Agreement*.

C. Norma Dasar Hukum Perjanjian Internasional

Kaidah dasar hukum perjanjian internasional yang berlaku di Indonesia adalah Undang-undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, walaupun tidak sepenuhnya memuat seluruh kaidah yang hidup di dunia internasional berdasarkan VCLT 1969, pada dasarnya antara UU No. 24 Tahun 2000 dan VCLT 1969 bersifat saling melengkapi.

1. Pembuatan Perjanjian Internasional

Pasal 6 VCLT 1969 menegaskan mengenai pembuatan perjanjian internasional bahwa setiap negara memiliki kapasitas untuk membuat perjanjian internasional. kapasitas dimaksud dalam konteks ini adalah dengan melalui proses negosiasi untuk membuat perjanjian internasional.

Undang-undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional menegaskan bahwa yang berwenang untuk membuat perjanjian internasional dalam lingkup Negara Republik Indonesia adalah Pemerintah Republik Indonesia. Selain menegaskan pembuatan perjanjian internasional oleh Pemerintah sebagai pelaksana fungsi eksekutif, undang-undang tersebut secara implisit menegaskan bahwa Pemerintah saja yang memiliki

kewenangan mewakili negara dalam rangka menjalin komitmen dengan subjek hukum internasional lainnya.

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional bahwa:

Pemerintah Republik Indonesia membuat perjanjian internasional dengan satu Negara atau lebih, organisasi internasional atau subjek hukum internasional lain berdasarkan kesepakatan, dan para pihak berkewajiban untuk melaksanakan perjanjian tersebut dengan itikad baik (*good faith*).

Selain menjelaskan kewenangan Pemerintah untuk membuat perjanjian internasional, pasal tersebut menegaskan pula kewajiban bagi para pihak perjanjian untuk melaksanakan perjanjian dengan itikad baik. Ketentuan ini kiranya setara dengan ketentuan Pasal 26 VCLT 1969 yang menyatakan:

Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.

Pasal tersebut menegaskan 2 (dua) prinsip utama dari pembuatan perjanjian internasional:

- a) Menegaskan pemerintah sebagai pelaksana kapasitas negara untuk membuat perjanjian internasional; dan
- b) Menegaskan prinsip hukum itikad baik (*good faith*).

Prinsip lain yang penting diangkat sesuai Pasal 4 ayat (2) undang-undang tersebut adalah prinsip kesetaraan, persamaan kedudukan bagi para pihak dalam perjanjian, saling menguntungkan, berpedoman pada

kepentingan nasional dan memperhatikan keberlakuan hukum nasional dan hukum internasional.²⁷

Berkaitan dengan kewenangan pemerintah untuk membuat perjanjian internasional, sesuai dengan tugas-tugas lembaga eksekutif pemerintahan, perjanjian internasional akan mencakup berbagai bidang yang ditangani oleh lembaga-lembaga pemerintahan dimaksud. Sehingga menjadi suatu kenyataan tersendiri bahwa inisiatif atau prakarsa membuat perjanjian internasional bukan berasal dari institusi pemerintahan dalam arti umum, tetapi berasal dari unit-unit atau lembaga-lembaga yang menjadi bagian pemerintahan. Untuk mengoordinasikan inisiatif-inisiatif tersebut undang-undang menetapkan Menteri Luar Negeri sebagai pelaksana hubungan politik luar negeri untuk berfungsi sebagai lembaga konsultasi dalam pembuatan perjanjian internasional yang diprakasai oleh lembaga-lembaga pemerintah.

Ketentuan dimaksud diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU No, 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang mengatur:

Lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun non-departemen, di tingkat pusat dan daerah, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri Luar Negeri.

²⁷ Pasal 4 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional

2. Penandatanganan Perjanjian Internasional dan Surat Kuasa (*Full Powers*)

Merujuk pada penjelasan Pasal 6 UU No. 24 Tahun 2000, dapat dipahami bahwa penandatanganan perjanjian merupakan tahap akhir dalam perundingan pembuatan perjanjian internasional. dalam lingkup bilateral, penandatanganan berfungsi untuk melegalisasi naskah suatu perjanjian internasional yang telah disepakati oleh para pihak yang melakukan perundingan.

Sedangkan dalam lingkup perjanjian multilateral, penandatanganan perjanjian tidak dapat diartikan sebagai bentuk pengikatan diri sebagai negara pihak. Untuk perjanjian internasional dalam kategori ini, perjanjian internasional dimaksud masih memerlukan apa yang disebut oleh undang-undang sebagai pengesahan yang terdiri atas *ratification/accession/acceptance/approval*. Namun, dalam perjanjian tertentu yang tidak termasuk dalam kategori tersebut, penandatanganan perjanjian internasional diartikan sebagai pengikatan terhadap perjanjian internasional. perjanjian yang dimaksud dalam kategori ini adalah perjanjian internasional yang menyangkut kerjasama teknis sebagai pelaksanaan dari perjanjian yang sudah berlaku, contohnya saja adalah perjanjian perbatasan yang disepakati dalam bentuk perjanjian bilateral.²⁸

²⁸ Pasal 7 UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Penandatanganan perjanjian internasional dalam kaitan ini sesuai dengan praktik internasional, perwakilan yang ditunjuk oleh negara untuk menandatangani suatu perjanjian internasional memerlukan surat kuasa. Dalam kaitan itu, Pasal 7 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2000 mengatur:

Seseorang yang mewakili Pemerintahan Republik Indonesia, dengan tujuan menerima atau menandatangani naskah suatu perjanjian atau mengikatkan diri pada perjanjian internasional, memerlukan Surat Kuasa.

Meskipun demikian, tidak semua orang yang mewakili Pemerintahan Republik Indonesia untuk menerima dan menandatangani naskah suatu perjanjian internasional memerlukan Surat Kuasa. Masuk dalam kategori ini adalah Presiden dan Menteri dalam hal ini Menteri Luar Negeri.

Surat Kuasa untuk memahami perlu tidaknya digunakan dalam rangka penandatanganan perjanjian internasional kiranya dapat diuraikan sebagai berikut:

- a) Apabila perjanjian mensyaratkan diperlukannya Surat Kuasa, sehingga sesuai dengan praktik yang berlaku sebagaimana dimaksud oleh VCLT 1969, Surat Kuasa dimaksud akan dipertukarkan pada saat penandatanganan;
- b) Apabila perjanjian internasional tidak mensyaratkan, tetapi UU Perjanjian Internasional mensyaratkan adanya Surat Kuasa;

- c) Apabila dipandang perlu oleh Menteri Luar Negeri, bahwa penandatanganan suatu perjanjian internasional memerlukan surat kuasa.

Praktiknya, Indonesia berupaya menerapkan penggunaan Surat Kuasa pada perjanjian-perjanjian sebagai berikut:

- a) Perjanjian yang merupakan payung hukum atau umum (*general and umbrella provisions*).
- b) Perjanjian yang subjek perjanjiannya adalah lembaga Negara atau lembaga pemerintah, tetapi bukan merupakan perjanjian pelaksana.

Ditemui juga dalam praktiknya situasi negara mitra tidak menyepakati adanya ketentuan yang mewajibkan penerbitan Surat Kuasa, apabila perjanjian tersebut secara materi substansi berdasarkan UU No. 24 Tahun 2000 memerlukan adanya surat kuasa, walaupun tidak dirumuskan dalam naskah perjanjian, surat kuasa tetap wajib dibuat dalam rangka pemenuhan mekanisme internal.

Terkait dengan adanya negosiasi atau perundingan perjanjian perbatasan yang dilakukan antara Indonesia dan Malaysia diwakili oleh Menteri Luar Negeri yang dipercaya diberikan mandat oleh Presiden dalam menyelesaikan hal tersebut, dan apabila dalam hal ini Menlu tidak dapat hadir maka diberikan kuasa kepada staf diplomat perjanjian kewilayahan perbatasan darat kementerian luar negeri yang sudah diberikan surat kuasa atau *full*

powers dalam menyelesaikannya. Sedangkan dari pihak Malaysia diwakili oleh Perdana Menteri Malaysia, dikarenakan sistem hukum yang dianut oleh Negara Malaysia adalah kerajaan maka kepala pemerintahan dipegang oleh seorang Perdana Menteri. Dan apabila dalam hal ini Perdana Menteri berhalangan untuk hadir, maka perundingan diwakili oleh staf diplomat perjanjian perbatasan kewilayahan kementerian luar negeri Malaysia.

3. Pengikatan pada Perjanjian Internasional (*Consent to be Bound*)

Consent to be Bound adalah tindakan yang menyatakan persetujuan suatu negara untuk dapat terikat pada suatu perjanjian internasional berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional disebutkan bahwa pengesahan adalah perbuatan hukum untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk ratifikasi (*ratification*), aksesasi (*accession*), penerimaan (*acceptance*) dan persetujuan (*approval*). Kiranya dapat dipahami bahwa empat cara pengesahan tersebut memiliki mekanisme yang sama yaitu suatu penyampaian atau pemberitahuan kepada pihak lain pada perjanjian bahwa Indonesia terikat pada perjanjian internasional.

Rumusan instrumen ratifikasi dan instrument aksesasi memiliki kesamaan rumusan melalui frase *does hereby confirm and ratify* yang pada dasarnya memiliki arti yang sama. Contoh tersebut menggunakan kata pengesahan dalam konteks khusus hanya untuk menegaskan perbuatan

menyatakan mengikat kepada pihak lainnya pada perjanjian melalui penyampaian konfirmasi.

Terkait dengan itikad baik (*good faith*) bagi pelaksanaan suatu perjanjian internasional, ditegaskan oleh Pasal 27 VCLT 1969 agar para pihak pada perjanjian untuk tidak menjadikan hukum nasional sebagai alasan terhadap kegagalan para pihak melaksanakan ketentuan suatu perjanjian internasional.

4. Pemberlakuan Perjanjian dan Hubungannya dengan Pengesahan

Pemberlakuan suatu perjanjian internasional didasarkan atas ketentuan yang terdapat dalam perjanjian internasional tersebut. Dalam praktiknya, di Indonesia terdapat 6 (enam) cara pemberlakuan perjanjian internasional yaitu:

Berlaku pada saat tanggal penandatanganan:

- a) Berlaku pada tanggal yang disepakati masing-masing pihak melalui pertukaran nota;
- b) Berlaku melalui penyampaian notifikasi bahwa prosedur internal telah dipenuhi;
- c) Pertukaran piagam pengesahan;
- d) Pengesahan; dan
- e) Cara lain yang disepakati para pihak.

Menurut pasal 15 ayat (3) UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang berbunyi:

Suatu perjanjian internasional mulai berlaku dan mengikat para pihak setelah memenuhi ketentuan sebagaimana ditetapkan dalam perjanjian tersebut.

Adapun latar belakang dikeluarkannya *instrument of acceptance* dan bukan *instrument of ratification* terkait pengesahan suatu *Memorandum of Understanding*, yaitu:²⁹

- a) Perjanjian yang menggunakan nomenlatur MoU sehingga terdapat pendapat umum kala itu bahwa MoU tidak perlu diratifikasi (diberi bentuk hukum Keppres).
- b) Perjanjian tidak mengatur perlunya pemenuhan *internal procedures/legal constitutional requirement* bagi pemberlakuan MoU di negara masing-masing sehingga diartikan pula tidak memerlukan bentuk hukum Keppres.
- c) MoU harus segera berlaku.

Mencermati sebagaimana tersebut di atas, tampak bahwa pilihan pengikatan melalui *instrument of acceptance* adalah untuk menghindari komplikasi penafsiran kata ratifikasi sebagai perjanjian yang harus diberi bentuk hukum nasional sebelum penyampaian pengikatan. Mengingat tidak terdapat kewajiban pemenuhan prosedur internal bagi pemberlakuan Pasal 11 UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dapat dikesampingkan sehingga Pasal 9 saja yang berlaku.

²⁹ Eddy Pratomo, *Op.Cit*, hlm. 231.

Setelah sebuah perjanjian internasional selesai didaftarkan dan telah memenuhi seluruh syarat berlakunya, perjanjian internasional tersebut akan mulai berlaku terhadap seluruh wilayah territorial negara anggota yang bersangkutan, sesuai dengan ketentuan Pasal 29 VCLT.³⁰

5. Penseyaratan Perjanjian (*Reservasi*)

Dalam suatu perjanjian internasional, sangat dimungkinkan suatu negara yang akan menjadi pihak dalam perjanjian internasional tidak menyetujui keseluruhan materi perjanjian, karena di antara materi atau ketentuan perjanjian itu ada yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional atau kepentingan nasional dari negara yang bersangkutan.

Merujuk pada Pasal 8 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, pensyaratan juga dimungkinkan dilakukan sepanjang tidak ditentukan lain oleh perjanjian internasional dimaksud.

Pensyaratan perjanjian internasional biasanya dilakukan pada perjanjian dalam kerangka multilateral. Pensyaratan dapat dilakukan pada suatu bagian perjanjian internasional sepanjang pensyaratan dan pernyataan tersebut tidak bertentangan dengan maksud dan tujuan dibuatnya perjanjian. Dengan pensyaratan atau pernyataan sebagaimana dimaksud, sesuai dengan

³⁰ I wayan Parthiana, *Hukum Perjanjian Internasional (Bagian II)*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2005, hlm. 295-296.

ketentuan perjanjian internasional, Pemerintah Republik Indonesia tidak terikat pada ketentuan dimaksud.³¹

6. Perubahan Terhadap Berlakunya Perjanjian Internasional.

Suatu perjanjian internasional yang telah berlaku kerap kali ditemukan tidak lagi sesuai dengan kondisi dan situasi yang telah berkembang dari kondisi awal di saat perjanjian internasional tersebut disusun. Perubahan atas perjanjian internasional dapat diartikan sebagai tindakan formal untuk mengubah ketentuan suatu perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan semua pihak, dalam hal ini para pihak adalah negara-negara yang terikat didalam perjanjian tersebut. Negara-negara itulah yang berkepentingan untuk mengubah atau mengamandemen kepentingan perjanjian itu.³² Atas dasar inilah, suatu perubahan atas perjanjian internasional dimungkinkan untuk dilakukan.

Pasal 16 UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional mengatur mengenai diperbolehkannya melakukan perubahan atas suatu perjanjian internasional berdasarkan kesepakatan antara para pihak dalam perjanjian tersebut. Namun, sesuai dengan prinsip umum yang terkandung di dalam VCLT 1969 dan VCLT 1986 tentang Perjanjian Internasional, perlu digarisbawahi bahwa perubahan yang dikategorikan sebagai amandemen perjanjian internasional hanya dapat dilakukan pada perjanjian internasional

³¹ Disarikan dari penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

³² I Wayan Parthiana, *Op.Cit*, hlm. 330.

yang sudah berlaku dan bukan pada perjanjian internasional yang belum berlaku. Perubahan pada naskah perjanjian yang belum berlaku harus dikategorikan sebagai tahap dalam proses perundingan atau finalisasi naskah perjanjian internasional, sehingga tidak dapat diartikan sebagai amandemen atau perubahan perjanjian internasional.

Sesuai dengan prinsip itikad baik (*good faith*), pihak dalam perjanjian tidak dapat meminta perubahan naskah perjanjian dalam kategori amandemen perjanjian internasional setelah dilakukan penerimaan naskah (*adoption of the text*) atau perjanjian internasional yang pemberlakuannya tidak dikategorikan sebagai perjanjian yang berlaku pada saat tanggal penandatanganan, kecuali di dalam naskah perjanjian internasional dimaksud terdapat kekeliruan yang bersifat substansi yang tidak terlihat pada tahap penerimaan naskah atau pada perjanjian internasional yang pemberlakuannya tidak dikategorikan sebagai perjanjian yang berlaku pada saat tanggal penandatanganan. Perubahan semacam ini tidak dapat dikategorikan sebagai amandemen perjanjian internasional. tetapi lebih kepada penyelesaian atau finalisasi perundingan.

Perjanjian internasional yang pemberlakuannya tidak dikategorikan sebagai perjanjian yang berlaku pada saat tanggal penandatanganan, amandemen harus menunggu berlakunya perjanjian tersebut sebelum mengajukan amandemen. Namun, para pihak dapat saja menyepakati untuk melakukan perubahan naskah perjanjian yang belum berlaku jika dinilai

perubahan dimaksud sangat esensial untuk berlakunya perjanjian tersebut. Perubahan ini tidak termasuk kategori amandemen dalam pengertian yang sebenarnya. Jika perubahan semacam ini dilakukan, praktik di Indonesia menggariskan bahwa perubahan dilakukan melalui:

- a) Penandatanganan naskah baru yang menggantikan naskah yang lama, atau
- b) Mempertahankan naskah yang lama dengan membuat dokumen baru dan terpisah yang memuat perubahan dimaksud (*exchanges of notes atau protocol*), dan menepatkan sebagai bagian yang tak terpisahkan dari naskah yang diubah.

Sesuai dengan pengaturan Pasal 16 UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, perubahan atas suatu perjanjian internasional yang telah disahkan oleh Pemerintah Republik Indonesia dilakukan dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat. Jika perubahan tersebut hanya bersifat teknis-administratif, pengesahan internal atas perubahan tersebut dilakukan melalui prosedur sederhana. Perubahan yang bersifat *teknis administratif* biasanya tidak menyangkut materi pokok perjanjian. Perubahan semacam ini tidak memerlukan pengesahan internal yang setingkat dengan pengesahan perjanjian yang diubah tersebut. Prosedur eksternal juga dapat dilakukan secara sederhana yang dilakukan melalui pemberitahuan tertulis di

antara pihak atau didepositkan kepada negara atau pihak penyimpan perjanjian.

7. Berakhirnya Perjanjian Internasional

Berakhirnya pengikatan diri pada suatu perjanjian internasional (*termination or withdrawal or denunciation*) pada dasarnya harus disepakati oleh para pihak pada perjanjian dan diatur dalam ketentuan perjanjian itu sendiri.

VCLT 1969 membedakan pengakhiran perjanjian yang didasarkan pada kesepakatan para pihak dengan pengakhiran yang dilakukan secara sepihak seperti pembatalan dan penghentian sementara. Untuk pengakhiran yang dilakukan secara sepihak harus mengikuti prosedur yang ditetapkan oleh perjanjian itu atau melalui prosedur VCLT 1969 tentang *invalidity, termination, withdrawal from or suspension of the operation of treaty*.³³

Terkait dengan alasan pengakhiran perjanjian, Pasal 18 huruf (h) UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional memuat salah satu alasan pengakhiran yaitu jika terdapat hal-hal yang merugikan kepentingan nasional yang diartikan sebagai kepentingan umum (*public interest*), perlindungan terhadap subjek hukum Negara Indonesia, dan yuridiksi kedaulatan Republik Indonesia. Pasal ini merupakan pencerminan dari nasionalisme hukum yang mendominasi pembuatan Undang-undang ini pada waktu yang menempatkan

³³ Damos Dumoli Agusman, *Hukum Perjanjian Internasional dalam Kajian Teori dan Praktik Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2010, hlm. 64-65.

hukum nasional lebih tinggi dari hukum internasional. alasan ini tidak termasuk kategori yang diatur oleh VCLT 1969, sehingga sekalipun belum pernah diterapkan di Indonesia, di kemudian hari dikhawatirkan akan menimbulkan konflik antara Hukum Nasional dan Hukum Perjanjian Internasional yang berlaku, karena:³⁴

- a) Pasal 42 VCLT 1969 memuat alasan pengakhiran secara *restrictive* dan *exhaustive* sehingga tidak membuka ruang bagi negara untuk membuat alasan di luar Konvensi.
- b) Pasal 27 VCLT 1969 melarang negara untuk menggunakan hukum nasionalnya sebagai alasan untuk tidak mentaati suatu perjanjian internasional.

8. Sukseksi Pemberlakuan Perjanjian Internasional

Ketentuan Pasal 20 UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional menegaskan bahwa:

Perjanjian internasional tidak berakhir karena sukseksi Negara, tetapi tetap berlaku selama Negara pengganti menyatakan terikat pada perjanjian internasional.

Ketentuan Pasal 20 UU No. 24 Tahun 2000 tersebut merupakan prinsip hukum internasional yang dilaksanakan Indonesia sebelum adanya Undang-undang Perjanjian Internasional. Sehingga pada saat setelah Indonesia merdeka dari Belanda, perjanjian-perjanjian internasional yang

³⁴ *Ibid*, hlm. 65.

sebelumnya berlaku di zaman Pemerintahan Hindia-Belanda akan berlaku kepada Indonesia setelah Pemerintahan Indonesia menyatakan pengikatan kepada perjanjian dimaksud.

Meskipun demikian, terhadap prinsip hukum tersebut sedikit bertentangan dalam praktiknya. Hal ini disebabkan adanya *Agreement on Transitional Measures* antara Indonesia dan Belanda yang mengatur bahwa perjanjian-perjanjian yang berlaku di zaman Belanda akan tetap berlaku kepada Indonesia kecuali Indonesia menyatakan pengunduran diri atau pengakhiran kepada perjanjian tersebut.

Seperti telah dicatat oleh Ko Swan Sik, *Agreement on Transitional Measures* antara Indonesia dan Belanda mengatur:³⁵

- a) *The Kingdom of Netherlands and the United States of the Republic of Indonesia understand that, under observance of the provisions of paragraph 2 hereunder, the rights and obligations of the Kingdom arising out of treaties and the other international agreements concluded by the Kingdom shall be considered as the rights and obligations of the Republic of the United States of Indonesia only where and inasmuch as such treaties and agreements are applicable to the jurisdiction of the United States of Indonesia and with the exception of rights and duties arising out of treaties and agreements to which the Republic of the United States of the Republic of Indonesia cannot become a party on the ground of the provisions of such treaties and agreement.*
- b) *Without prejudice to the Power of the United States of Indonesia to denounce the treaties and agreements referred to in paragraph 1 above or to terminate their operation for its jurisdiction by other means as specified in the provisions of those treaties and agreements, the provisions of paragraph 1 above shall not lead to*

³⁵ Source United Nations Treaty Series 266 (Lembaran Negara Nomor 647), Ko Swan Sik, hlm. 20.

the conclusions that such treaties and agreements do not fall under the stipulations of paragraph 1 above.

Ketentuan Pasal 5 ini apabila dicermati adanya perbedaan dengan prinsip hukum internasional tentang suksepsi pemberlakuan perjanjian yang dianut oleh UU Perjanjian Internasional. pasal 5 tersebut menjelaskan bahwa perjanjian internasional yang berlaku zaman Hindia-Belanda berlaku pula untuk Indonesia walaupun terdapat syarat seperti kesesuaian berlaku sesuai dengan sistem hukum nasional Indonesia dan juga pilihan untuk melakukan pengakhiran. Dalam hukum internasional ini disebut sebagai penerapan kewajiban internasional yang bersifat harus berdasarkan hukum (*ipso jure*).

D. Pengaturan Hukum dalam Penetapan Perbatasan menurut Hukum Internasional

1. Pengertian Perbatasan

Pengertian perbatasan secara umum adalah sebuah garis demarkasi antara dua Negara yang berdaulat.³⁶ Menurut pakar perbatasan Guo mengatakan, bahwa kata *border* mengandung pengertian sebagai suatu area yang memegang peranan penting dalam kompetisi politik antara dua negara yang berbeda. Jadi, wilayah perbatasan sebenarnya tidak hanya

³⁶ Rizal Darmaputra, *Manajemen Perbatasan dan Reformasi Sektor Keamanan*, IDSPS, Jakarta, 2009, hlm. 3.

terbatas pada dua atau lebih negara yang berbeda, namun dapat pula ditemui dalam suatu negara di bawah dua yuridiksi yang berbeda.³⁷

Menurut Suryo Sakti Hadiwijoyo, perbatasan adalah wilayah geografis yang berhadapan dengan negara tetangga, yang mana penduduk yang bermukim di wilayah tersebut disatukan melalui hubungan sosial, ekonomi dan budaya setelah adanya kesepakatan antarnegara yang berbatasan.³⁸

Sedangkan menurut Undang-undang No. 42 tahun 2008 tentang Wilayah Negara mendefinisikan kawasan perbatasan negara adalah bagian dari wilayah negara yang terletak pada sisi dalam batas wilayah Indonesia dengan negara lain. Dalam hal batas wilayah darat, kawasan perbatasan berada di kecamatan yang berhadapan langsung dengan negara tetangga.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, maka dapat disimpulkan bahwa perbatasan adalah suatu kawasan yang berbatasan dengan wilayah negara lain sebagaimana sebelumnya telah ditetapkan garis batasannya melalui sebuah kesepakatan atau perjanjian antar dua atau lebih negara yang bertetangga, dimana kawasan perbatasan tersebut merupakan tanda berakhirnya kedaulatan suatu negara terhadap wilayah yang dikuasainya.

³⁷ J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm 37. Lihat juga Direktorat Jenderal Imigrasi: Direktorat Lintas Batas dan Kerja Sama Luar Negeri.

³⁸ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Batas Wilayah Negara Indonesia*, Gaya Media, Yogya, 2008, hlm. 40.

2. Fungsi Perbatasan

Berdasarkan pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa wilayah perbatasan mempunyai beberapa fungsi, diantaranya:³⁹

a) Fungsi Legal

Adanya garis batas yang berfungsi untuk menegaskan batas suatu wilayah dengan suatu standar yuridiksi dan peraturan negara yang berlaku.

b) Fungsi Kontrol

Setiap pergerakan orang maupun barang yang masuk atau keluar dari suatu wilayah perbatasan diatur dan menjadi kontrol negara tersebut.

c) Fungsi Fiskal

Merupakan pelengkap dari fungsi kontrol yang memberikan hak pada suatu negara untuk menerapkan harga fiskal dari negara yang dituju.

Selain ketiga fungsi tersebut, perbatasan negara menurut Blanchard, memiliki tujuh fungsi lainnya, antara lain:⁴⁰

a) Fungsi Militer Strategis

³⁹ Huala Adolf, *Op.Cit*, hlm 67.

⁴⁰ Ganewati Wuryandari, *Keamanan di Perbatasan Indonesia-Timor Leste*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm 15.

Perbatasan berfungsi untuk memenuhi kebutuhan militer strategis suatu negara, terutama sistem pertahanan laut, darat dan udara untuk menjaga diri dari ancaman eksternal.

b) Fungsi Ekonomi

Perbatasan berfungsi sebagai penetapan wilayah tertentu di mana suatu negara dapat melakukan kontrol terhadap arus modal, perdagangan antarnegara, investasi asing dan pergerakan barang antarnegara.

c) Fungsi Konstitutif

Suatu negara memiliki kedaulatan penuh atas wilayahnya yang merupakan teritorialnya sebagaimana ditetapkan oleh perbatasan yang ada.

d) Fungsi Identitas Nasional

Sebagai pembawa identitas nasional, perbatasan memiliki fungsi pengikat secara emosional terhadap komunitas yang ada dalam teritori tertentu.

e) Fungsi Persatuan Nasional

Melalui pembentukan identitas nasional, perbatasan juga ikut menjaga persatuan nasional.

f) Fungsi Pembangunan Negara

Perbatasan sangat membantu dalam pembangunan dan pengembangan negara karena memberikan kekuatan bagi negara untuk menentukan bagaimana sejarah bangsa dibentuk.

g) Fungsi pencapaian Kepentingan Domestik

Perbatasan berfungsi untuk memberikan batas geografis bagi upaya negara untuk mencapai kepentingan nasional, juga menetapkan sampai sebatas mana negara dapat melakukan segala upaya untuk mencapai kepentingannya.

3. Prinsip-prinsip Hukum Internasional dalam Penetapan Perbatasan

a) *Self Determination*

Pengertian hak untuk menentukan nasib sendiri dapat dijelaskan dalam dua arti. *Pertama*, dapat diartikan sebagai hak dari suatu bangsa dalam sebuah negara untuk menentukan bentuk pemerintahannya sendiri.⁴¹ Hak demikian sudah diakui oleh hukum internasional dalam deklarasi hak dan kewajiban negara-negara yang dibuat oleh panitia hukum internasional pada tahun 1949 pada Pasal 1, yakni:

Every state has the rights to independence and have a chance to exercise freely, without dictation by any other state, all its legal powers, including to choice of its own form of government.

⁴¹ D. Sidik Suraputra, *Hukum Internasional dan Berbagai Permasalahannya*, Diedit Media, Jakarta, 2006, hlm. 191.

Kedua, hak menentukan nasib sendiri dapat berarti sebagai hak dari sekelompok orang atau bangsa untuk mendirikan sendiri suatu negara yang merdeka.

Mahkamah Internasional menetapkan bahwa prinsip *self determination* yaitu klaim atas penduduk asli tentang kedaulatan wilayah tidak mengalahkan kedaulatan wilayah yang diklaim oleh negara penjajah.

b) Asas *Utī Possidentis Juris*

Utī Possidentis secara etimologi merupakan bahasa Latin yang berarti “sebagai milik anda” (*as you possess*). Terminologi ini secara historis berasal dari hukum Romawi yang berarti, bahwa wilayah dan kekayaan lainnya mengikuti pemilik asal pada akhir konflik antara negara baru dengan penguasa sebelumnya yang disajikan dalam sebuah perjanjian.

Tujuan utama dari penggunaan prinsip ini adalah untuk mencegah terjadinya konflik-konflik yang didasarkan pada perebutan perbatasan oleh negara-negara baru.

Selain itu, Pasal 62 ayat (2) VCLT 1969⁴² dan Pasal 62 ayat (2) VCLT 1986⁴³ menyatakan bahwa klausula *rebus sic stantibus* tidak

⁴² Pasal 62 (2) VCLT 1969: “*A fundamental change of circumstances may not be invoked as a ground for terminating or withdrawing from treaty: (a) If the treaty established a boundary; or (b) If the fundamental change is the result of a breach by the party invoking it either of an obligation under the treaty or of any other international obligation owed to any party of the treaty.*”

dapat diberlakukan terhadap perjanjian internasional yang mengatur mengenai perbatasan negara.⁴⁴

Dalam kaitannya dengan suksesi pada masa dekolonisasi dianut teori *clean state*.⁴⁵ Teori ini menegaskan, bahwa negara baru bekas koloni pejah tidak terikat dengan perjanjian yang dibuat oleh negara penjajah. Hal ini dengan tegas dinyatakan leh Pasal 16 *Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties*:⁴⁶

A newly independent States is not bound to maintain in force or to become a party to, any treaty by reason only of the fact that at the date of the succession of States the treaty was in force in respect of the territory to which the succession of States relates.

Keadaan tersebut berbeda halnya dengan penentuan perbatasan, sebab hal ini tidak bisa dilepaskan dari fakta yang termuat dalam pernyataan Waldock, yaitu:⁴⁷

The weight both of opinion and practice seems clearly to be in favour of the view that boundaries established by treaties remain untouched by the mere fact of a succession. The opinion of jurist seems, indeed to be unanimous on the point even if their reasoning may not always be exactly the same. In

⁴³ Pasal 62 (2) VCLT 1986: “A fundamental change of circumstances may not be invoked as a ground for terminating or withdrawing from treaty between two or more States and one or more International Organizations if the treaty established a boundary”.

⁴⁴ Saru Arifin, *Hukum Perbatasan Darat Antarnegara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 68.

⁴⁵ Teori ini menjelaskan mengenai pegangan apa yang dapat dipakai untuk menganalisis sikap negara-negara baru terhadap perjanjian-perjanjian internasional sehubungan dengan pergantian negara. Teori *clean state* ini menegaskan, bahwa semua perjanjian internasional yang dibuat oleh negara yang digantikan tidak mengikat negara pengganti. Lihat D. Sidik Suraputra, *Op.Cit*, hlm. 136.

⁴⁶ David J. Harris, *Cases and Materials on International Law*, Sweet and Maxwell, London, 1986, hlm. 634.

⁴⁷ D. Sidik Suraputra, *Op.Cit*, hlm. 136.

States parcties the unanimity may not be quite so absolute; but the State practice in favour of the continuance in force of boundaries estabilished by treaties appears to be such as to justify the conclusion that a general rule of international law exist to that effect.

Sebagai konsekuensinya, rezim hukum kebiasaan internasional umum pun berlaku mengikat secara penuh terhadap Indonesia. Berdasarkan pemahaman di atas, maka bisa dikatakan bahwa keseluruhan wilayah Republik Indonesia adalah meliputi seluruh wilayah eks-koloni Belanda.

c) Perjanjian Perbatasan

Batas-batas negara pada awalnya terjadi berdasarkan *histories juridis*, artinya perbatasan tersebut ditetapkan oleh para penguasa wilayah-wilayah tersebut pada masa dahulu, baik secara tertulis maupun cara lainnya yang berlaku pada waktu itu, dan ketetapan tersebut dilanjutkan oleh pemerintahan atau penguasa kedua wilayah tersebut. Selain itu, terdapat perbatasan negara yang ditetapkan secara bersama oleh suatu pemerintahan yang ada, karena terdapat bagian-bagian perbatasan negara yang tidak jelas posisinya atau adanya perkembangan baru di daerah tersebut.

Perbatasan yang dihasilkan dari sebuah perjanjian internasional dianggap sebagai batas utama dan terpisah dari perjanjian yang menyebutkan hal itu. Prinsip ini diakui oleh Mahkamah Internasional

dalam *Case Concerning the Territorial Dispute between Libya and Chad*. Meski perjanjiannya sendiri memiliki batas waktu, namun persoalan perbatasan yang ada di dalam perjanjian tersebut dianggap masih terus berlangsung.

Berdasarkan kerangka teori tersebut, maka penerapan wilayah Indonesia mengikuti doktrin *self determination* dalam proklamasi kemerdekaannya, dan *uti possidentis juris* dalam penetapan wilayah daratnya, yaitu mencakup seluruh wilayah bekas jajahan Belanda.

4. Kerangka Teknis Pembentukan Perbatasan

Stephen B. Jones dalam bukunya *A Handbook for Statesman, Treaty Editors and Boundary Commissioners*, merumuskan sebuah teori terkait pembentukan perbatasan darat. Di dalam teorinya tersebut Jones membagi proses pembentukan perbatasan darat ke dalam empat bagian, yaitu:⁴⁸

a) Alokasi (*Allocation*)

Pengertian alokasi dalam hal ini adalah cakupan dari wilayah suatu negara, termasuk di mana wilayah yang berbatasan dengan negara tetangganya. Perihal cakupan wilayah ini, maka di dalam hukum internasional yaitu Pasal 1 Konvensi Montevideo, telah diatur tentang bagaimana sebuah negara memperoleh atau kehilangan wilayahnya. Bahwa negara sebagai subjek dalam hukum internasional harus memiliki penduduk tetap, wilayah

⁴⁸ Saru Arifin, *Op.Cit*, hlm. 77-81.

tertentu (*internationally recognized boundary*), pemerintahan dan kapasitas untuk melakukan hubungan internasional. wilayah yang tetap adalah wilayah yang didiami oleh penduduk atau rakyat dari negara itu. Agar wilayah itu dapat dikatakan tetap, maka harus ada batas-batasnya. Biasanya wilayah yang didiami penduduk adalah wilayah daratan, sesuai dengan tabiat manusia itu sendiri.

b) Delimitasi (*Delimitation*)

Setelah cakupan wilayah diketahui, maka tahap selanjutnya adalah mengidentifikasi area-area yang *overlapping* atau harus ditentukan batasnya dengan negara tetangga. Proses ini dilakukan melalui diplomasi perbatasan antar kedua negara yang berbatasan. Penetapan garis batas ini harus merujuk kepada prinsip *uti possidentis juris* dalam penentuan batas darat.

Di Indonesia, delimitasi batas dengan negara tetangga merupakan bagian dari *boundary diplomacy* yang selama ini telah berjalan dan *leading sector*-nya adalah Kementerian Luar Negeri (Kemlu). Landasan bagi Pemerintah Pusat, dalam hal ini Kemlu dan Tim Delimitasi Batas Indonesia untuk melakukan berbagai negosiasi penetapan batas dengan negara tetangga adalah UU No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dan UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.

c) Demarkasi (*Demarcation*)

Demarkasi atau penegasan batas di lapangan merupakan tahap selanjutnya setelah garis batas ditetapkan oleh pemerintah negara yang saling berbatasan. Dalam konteks ini, perbatasan sudah didefinisikan secara teknis melalui pemberian tanda atau patok perbatasan, baik perbatasan alamiah maupun buatan. Hal ini sejalan dengan pengertian perbatasan itu sendiri. Patok-patok perbatasan tersebut dibuat dalam beberapa versi sesuai dengan jangkauan atau jarak antarpatok perbatasan tersebut.

d) Pengelolaan (*Management*)

Dalam pengelolaan wilayah perbatasan yang baik menurut *theory of boundary making*, kegiatan *administration* atau *management* pembangunan perbatasan dapat dilaksanakan secara *overlapping* dengan demarkasi. Hal ini didasarkan pada pertimbangan, bahwa dalam kenyataannya seringkali dihadapi kendala dan dinamika yang terjadi di lapangan menyangkut aspek ekonomi, sosial, budaya dan politik. Sehingga seringkali dilakukan berjalan beriringan dengan pelaksanaan penegasan batas di lapangan atau manajemen berjalan, karena tahapan ini merupakan bagian tindak lanjut dari pemisahan hak dan kewajiban antarnegara akibat munculnya perbatasan wilayah.