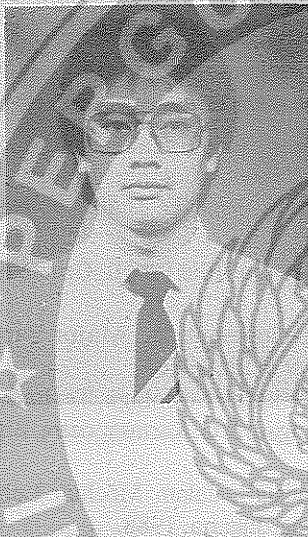


# PERJANJIAN INTERNASIONAL DAN SUKSESI NEGARA: SUATU ANALISIS TERHADAP KONVENSI WINA 1978

Oleh : F.A. Whisnu Sitoni



Suksesi negara tidak hanya memiliki pengaruh internal, tetapi juga mempunyai pengaruh eksternal. Suksesi yang terjadi pada suatu negara akan memberi pengaruh terhadap hubungan negara itu dengan dunia internasional, karena akan mempengaruhi pelaksanaan hak dan kewajiban negara itu dalam organisasi internasional. Konvensi Wina memberikan jawaban atas masalah suksesi negara.

## Pendahuluan

Peristiwa suksesi (pergantian) negara bukan hal yang asing bagi masyarakat internasional, berbagai peristiwa suksesi negara telah terjadi, yang antara lain disebabkan oleh kemerdekaan negara dijajah, misalnya pergantian negara Hindia Belanda menjadi Indonesia (1945); oleh perpecahan bangsa, misalnya pemisahan Pakistan dari India (1947) dan pemisahan Bangladesh dari Pakistan (1971); atau oleh penggabungan negara, yang pernah dilakukan oleh Mesir dan Suriah yang membentuk Republik Persatuan Arab (1958). Dewasa ini pun masyarakat suku Kanak di Kaledonia baru sedang berproses membentuk negara merdeka, lepas dari Perancis; dan di masa yang akan datang siapa yang mengetahui perkembangan perjuangan kaum Moro di Filipina atau suku Tamil di Srilanka yang mungkin akan mengulang peristiwa suksesi negara.

Suksesi negara yang pasti, telah membawa masalah yuridis, seperti misalnya masalah kontinuitas perjanjian internasional yang telah dibentuk oleh negara diganti (predecessor state). Sebelum tahun 1978 masalah-masalah tersebut tidak jelas patokan pemecahannya. Dan Negara baru, karena kedudukannya yang lemah, sering dibebani dengan bermacam-macam kewajiban dan ikatan yang merugikan pertumbuhan kehidupan negara baru itu sendiri oleh negara diganti, seperti misalnya yang dialami oleh Indonesia dengan dilaksanakannya persetujuan Konferensi Meja

Bundar tahun 1949<sup>1</sup>. Karena ketidakjelasan ini para ahli hukum pun mulai mengemukakan pendapat-pendapatnya, yang kemudian diakui sebagai doktrin.

Terdapat dua doktrin yang saling bertentangan. Doktrin yang pertama muncul berdasarkan prinsip hukum internasional yang menyatakan bahwa hak-hak yang telah diperoleh (*acquired rights*) oleh negara asing harus dihormati, sehingga dalam peristiwa suksesi negara hak-hak negara ketiga tidak boleh diganggu gugat! Dengan perkataan lain, setelah terjadi pergantian negara maka semua kewajiban (dan hak) negara diganti pindah kepada negara pengganti (*successor state*). Doktrin ini disebut *acquired rights doctrine* atau *vested rights doctrine*.

Doktrin yang kedua, yang muncul berdasarkan prinsip penentuan nasib sendiri (*self-determination*) dan kedaulatan negara baru atas sumber-sumber kekayaan negaranya, disebut *clean slate doctrine*<sup>2</sup>. Doktrin ini mengandaikan negara baru atau negara pengganti sebagai lembaran pengganti yang bersih (*clean slate*). Dengan perkataan lain doktrin ini mengajarkan bahwa negara pengganti tidak dibebani oleh ikatan atau kewajiban apapun, yang sebelum suksesi negara tersebut mengikat negara diganti. Adapun demi kelangsungan hidup negara pengganti, negara ini dapat menentukan sendiri ikatan-ikatan atau kewajiban-kewajiban, yang tentu mengandung pula hak-hak, yang akan mengikat dirinya. Karena itu doktrin ini disebut juga *free choice doctrine*.

Doktrin-doktrin di atas sudah tentu tidak memberikan pedoman yang jelas dalam memecahkan masalah yang muncul akibat suksesi negara, dan praktek dalam menyelesaikan masalah suksesi juga menjadi berbeda-beda tergantung pada kondisi politik negara-negara yang tersangkut. Namun sejak tahun 1978 keadaan ini sedikit banyak akan teratasi, karena pada tanggal 23 Agustus 1978 diberlakukan Konvensi Wina tentang Pergantian Negara dalam hubungan dengan Perjanjian Internasional dan pada tanggal 8 April 1983 diberlakukan pula Konvensi Wina tentang Pergantian Negara dalam hubungan dengan Kekayaan, Arsip, dan Hutang Negara, yang tentu akan memberikan patokan dalam menyelesaikan masalah suksesi negara yang berkenaan dengan Konvensi-Konvensi tersebut.

Konvensi Wina 1978 mengatur satu masalah penting yang muncul akibat suksesi negara, yaitu masalah kontinuitas perjanjian internasional yang telah dibentuk oleh negara pengganti. Walaupun mungkin Konvensi tersebut tidak mengatur secara lengkap hal-hal yang berkenaan dengan kontinuitas perjanjian internasional, namun tidak dapat disangkal bahwa Konvensi tersebut memiliki arti penting karena telah berhasil menanamkan tiang-tiang pedoman. Namun dibalik arti pentingnya, isi Konvensi Wina 1978 ternyata mengandung ketidakjelasan yang dapat mendukung masalah baru dalam pelaksanaan ketentuan Konvensi. Pembahasan pengaturan dan

1. Lihat Budilazarusli dan Syahmin A.K, *Suksesi Negara Dalam Hubungannya Dengan Perjanjian Internasional*, Remadja Karya Bandung, 1986, hal 1.
2. Lihat D.P. O'Connell, *International Law*, Stevens & Sons London, 1970, hal. 377.
3. Lihat J.G. Starke, *Introduction to International Law*, Butterworths London, 1984, hal.318-319.

permasalahan mengenai kontinuitas perjanjian internasional dalam suksesi negara berdasarkan Konvensi Wina 1978 inilah yang akan menjadi fokus uraian di bawah ini.

### **Ruang Lingkup, Pengertian Dasar, Dan Pembagian Pengaturan**

Konvensi Wina 1978 membatasi ruang lingkungannya dalam pasal 1 yang berbunyi:

*The present Convention applies to the effects of a succession of States in respect of treaties between States.*

Istilah *treaty* atau perjanjian internasional diartikan oleh Konvensi sebagai suatu persetujuan internasional yang dibentuk oleh antara negara dalam bentuk tulisan dan diatur oleh hukum internasional, terlepas apakah diwujudkan dalam instrumen tunggal atau dua atau lebih instrumen yang berkaitan dan apapun sebutan khusus untuknya (pasal 2 ayat 1 huruf a). Sedangkan pengertian *succession of States* juga dijelaskan oleh Konvensi, yang diartikan sebagai penggantian satu negara oleh negara lain dalam tanggung jawab terhadap wilayah demi hubungan internasional (pasal 2 ayat 1 huruf b).

Jadi berdasarkan pengertian di atas, suksesi negara tidak harus merupakan peristiwa bubar nya sebuah negara dan muncul nya sebuah negara baru menggantikan negara yang bubar. Dapat terjadi bahwa sebuah negara baru muncul sebagai negara pengganti namun negara yang digantikannya tetap ada, misalnya dalam peristiwa pemisahan sebagian wilayah negara untuk membentuk negara baru. Atau dapat terjadi bahwa sebelum suksesi negara berlangsung negara diganti maupun negara pengganti telah ada, dan setelah suksesi negara berlangsung kedua negara tersebut tetap ada. Hal ini terjadi, misalnya, apabila sebagian wilayah suatu negara berpindah pemilikannya kepada negara lain. Dengan demikian jelaslah bahwa yang dimaksud dengan suksesi negara adalah berpindah nya atau bergantinya tanggung jawab terhadap wilayah tertentu dari satu negara kepada negara lain.

Apabila melalui pengertian diatas ditelusuri pola-pola suksesi negara yang telah terjadi ataupun yang mungkin akan terjadi, maka terdapat berbagai pola atau bentuk suksesi negara yang berbeda satu dengan lainnya. Konvensi pun mengelompokkan ketentuan-ketentuannya berdasarkan pola-pola suksesi tersebut. Secara garis besar Konvensi membagi dua kelompok ketentuan, yaitu kelompok Ketentuan-ketentuan Umum (General Provisions) yang ditempatkan pada Bab I yang meliputi pasal 1 sampai dengan pasal 14. Selain itu, secara implisit, terdapat pula kelompok ketentuan-ketentuan yang bersifat khusus, yang ditempatkan pada Bab II, III dan IV yang meliputi pasal 15 sampai dengan pasal 38.

Bab II Konvensi Wina 1978 berjudul "*Succession in respect of part of territory*", berarti Bab ini mengatur suksesi negara dalam hal terjadinya perpindahan tanggung jawab dan/atau pemilikan bagian wilayah tertentu dari suatu negara kepada negara lain. Sementara itu Bab III berjudul "*Newly Independent States*". Istilah *Newly Independent States* dijelaskan secara khusus dalam pasal 2 ayat 1 huruf f, yang diartikan sebagai negara pengganti yang wilayahnya sebelum suksesi negara terjadi merupakan wilayah belum merdeka untuk hubungan internasional yang berada di bawah tanggung jawab negara diganti. Dengan demikian Bab ini

dimaksudkan mengatur negara-negara baru mereka sebagai akibat proses dekolonisasi. Sedangkan Bab IV yang berjudul "*Uniting And Separation of States*" khusus mengatur mengenai penggabungan dan perpecahan negara yang juga merupakan peristiwa suksesi negara.

Jadi pengaturan yang bersifat khusus dapat dibedakan menjadi :

1. pengaturan yang berkenaan dengan suksesi bagian wilayah tertentu suatu negara ;
2. pengaturan yang berkenaan dengan *newly independent states* ; dan
3. pengaturan yang berkenaan dengan penggabungan dan perpecahan negara.

#### Kontinuitas Perjanjian Internasional.

Dalam Bab Ketentuan Umum terdapat dua buah pasal, yaitu pasal 11 dan 12, yang mengatur mengenai kontinuitas perjanjian internasional yang berhubungan dengan regim wilayah (*territorial regime*). Istilah regim sendiri berarti sebuah *system of regulations*, sehingga regim wilayah dapat diartikan seperangkat peraturan yang saling berhubungan sebagai suatu sistem yang mengatur mengenai status, penggunaan, atau pembatasan penggunaan wilayah tertentu.

Pasal 11 yang berjudul "*Boundary Regimes*", mengatur sebagai berikut :

*A succession of States does not such affect :*

- (a) *a boundary established by a treaty; or*
- (b) *obligations and rights established by a treaty and relating to the regime of a boundary.*

Berdasarkan pasal di atas secara tegas Konvensi telah mengatur bahwa suksesi negara tidak boleh memberi pengaruh apapun terhadap garis batas dan hak-hak serta kewajiban-kewajiban yang berhubungan dengan regim perbatasan yang ditetapkan oleh perjanjian internasional. Dengan perkataan lain perjanjian-perjanjian internasional yang mengatur mengenai perbatasan, seperti, batas teritorial di daratan, batas laut teritorial, atau batas zona ekonomi eksklusif dan termasuk hak dan kewajiban yang terkandung di dalamnya, tetap berlanjut pemberlakuannya, sehingga mengikat negara pengganti dengan negara-negara ketiga sebagai pihak dalam perjanjian tersebut.

Selanjutnya pasal 12 yang berjudul "*Other territorial regimes*" menentukan bahwa :

1. *A succession of States does not as such affect :*
  - (a) *obligations relating to the use of any territory, or to restrictions upon its use, established by a treaty for the benefit of any territory of a foreign State and considered as attaching to the territories in question ;*
  - (b) *rights established by a treaty for the benefit of any territory and relating to the use, or to restrictions upon thje use, of any territory of a foreign State and considered as attaching to the territories in question.*

2. *A succession of States does not as such affect :*
  - (a) *obligations relating to the use of any territory, or to restrictions upon its use, established by a treaty for the benefit of a group of States or of all States and considered as attaching to that territory ;*
  - (b) *rights established by a treaty for the benefit of a group of States or of all States and relating to the use of any territory, or to restrictions upon its use, and considered as attaching to that territory.*
3. *The provisions of the present article do not apply to treaty obligations of the predecessor State providing for the establishment of foreign military bases on the territory to which the succession of States relates.*

Pasal 12 pada hakekatnya mempunyai maksud yang sama dengan pasal 11, yaitu menentukan bahwa perjanjian yang mengatur hak dan kewajiban yang berhubungan dengan penggunaan atau pembatasan penggunaan atas wilayah tertentu demi manfaat suatu negara (ayat 1), sekelompok negara, atau semua negara (ayat 2) dan hak dan kewajiban tersebut dianggap melekat pada wilayah yang bersangkutan, akan tetap berlaku dan mengikat negara pengganti dengan negara-negara ketiga sebagai pihak dalam perjanjian tersebut. Perjanjian mengenai penggunaan wilayah tertentu misalnya berkenaan dengan pengaturan hak servitut suatu negara; sedangkan perjanjian pembatasan penggunaan wilayah tertentu misalnya pengaturan penggunaan sebuah sungai yang melintasi berbagai negara. Pengaturan dalam pasal 12 ayat 1 dan 2 seperti di atas ternyata dikecualikan oleh ayat 3 dari pasal yang sama. Ayat yang terakhir ini tidak memberlakukan ayat-ayat sebelumnya apabila negara pengganti akan dibebani kewajiban untuk mentaati perjanjian yang menetapkan pembentukan basis militer asing di wilayah di mana suksesi negara terjadi.

Dengan demikian, walaupun masih terdapat pengecualian, secara umum dapat dikatakan bahwa konvensi mengadopsi prinsip yang terkandung dalam *acquired rights doctrine* dalam mengatur mengenai kontinuitas perjanjian internasional yang berhubungan dengan regim wilayah.

#### **Kontinuitas Perjanjian Internasional .**

Kontinuitas perjanjian internasional berdasarkan ketentuan-ketentuan khusus pertama-tama diatur dalam hubungan dengan suksesi yang berkenaan dengan bagian wilayah, yaitu berdasarkan pasal 15. dengan judul "*Succession in respect of part of territory*" menentukan bahwa :

*When part of the territory of a State, or when any territory for the international relations of which a State is responsible, not being part of the territory of that State, becomes part of the territory of another State:*

- (a) *treaties of the predecessor State cease to be in force in respect of the territory to which the succession of States relates from the date of the succession of States, and*
- (b) *treaties of the successor State are in force in respect of the territory to which the succession of States relates from the date of the succession of States, unless it appears from the treaty or is otherwise established that the applica-*

*tions of the treaty to that territory would be incompatible with the object and purpose of the treaty or would radically change the conditions for its operation.*

Selanjutnya kontinuitas perjanjian internasional diatur dalam hubungan dengan suksesi negara yang memunculkan *newly independent state*, yaitu oleh pasal 16. Pasal 16 yang merupakan *General Rule* dari Bab III berjudul *Position in respect of the treaties of the predecessor State* dan mengatur sebagai berikut:

*A newly independent States is not bound to maintain in force, or to become a party to, any treaty by reason only 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.*

Isi pasal 15 dan 16 tidak persis sama. Pasal 15 pada prinsipnya mengatur bahwa apabila bagian wilayah satu negara tidak menjadi wilayahnya lagi namun berganti menjadi bagian wilayah negara lain, maka perjanjian yang dibentuk negara diganti yang berhubungan dengan wilayah tersebut seperti perjanjian perdagangan atau perjanjian ekstradisi, berhenti berlaku; sedangkan perjanjian yang dibentuk oleh negara pengganti menjadi berlaku pada wilayah tersebut.

Sedangkan pasal 16 tidak menentukan secara langsung dan tegas bahwa perjanjian yang dibentuk oleh negara diganti akan berhenti berlaku setelah suksesi terjadi. Pasal ini hanya menentukan bahwa negara pengganti (*newly independent state*) tidak diwajibkan untuk mentaati/memberlakukan atau menjadi pihak pada perjanjian yang dibentuk oleh negara diganti. Hal ini berarti negara pengganti boleh tidak mentaati/memberlakukan semua perjanjian yang dibentuk oleh negara diganti, atau dapat memilih perjanjian mana yang akan ditaati/diberlakukan sesuai dengan kehendaknya. Dengan demikian pasal 16 dapat dianggap sebagai manifestasi hukum dari *clean slate doctrine* atau *free choice doctrine*<sup>5</sup>.

Akibat hukum yang ditimbulkan oleh penerapan kedua pasal di atas pun berbeda. Pasal 15 mengakibatkan perjanjian yang dibentuk oleh negara diganti menjadi tidak berlaku atau berakhir bagi wilayah di mana suksesi terjadi. Sedangkan pasal 16 mengakibatkan perjanjian yang dibentuk oleh negara diganti menjadi tidak berlaku secara otomatis bagi *newly independent state*, artinya perjanjian tersebut memiliki kemungkinan menjadi berlaku di samping kemungkinan menjadi berakhir.

Berbeda dengan pengaturan di atas, pengaturan kontinuitas perjanjian internasional dalam penggabungan dan perpecahan negara justru pada prinsipnya mewajibkan negara pengganti untuk mentaati atau tetap memberlakukan perjanjian yang dibentuk oleh negara diganti. Pasal 31, misalnya, yang berjudul *Effects of uniting of States in respect of treaties in force at the date of the succession of States*, menentukan antara lain:

*"When two or more States unite and so form one successor State, any treaty in force at the date of the succession of States in respect to any of them continues*

5. Lihat J.G. Starke, op. cit. hal. 318.

*in force in respect of the successor State ...."*

yang berarti bahwa perjanjian yang dibentuk oleh negara diganti (negara asal) harus terus berlaku dan ditaati oleh negara pengganti (negara gabungan). Peraturan ini cukup fair, karena dalam peristiwa penggabungan negara, negara baru yang muncul sebenarnya terdiri dari negara-negara asal yang berdasarkan kehendak mereka sendiri kemudian bergabung, sehingga perjanjian yang telah mereka bentuk adalah wajar bila kemudian tetap meningkat negara baru ini. Pasal 31 ayat 1 dengan demikian berlandaskan pada prinsip *pacta sunt servanda*. Apabila dibandingkan dengan peristiwa dekolonisasi, *newly independent states* tidak pernah membentuk perjanjian sebelum terjadi suksesi negara, karena perjanjian-perjanjian internasional yang mengikat wilayahnya tentu dibentuk oleh negara diganti sebagai penjajahnya. Maka pasal 16 seperti telah diuraikan di atas memberikan kebebasan kepada *newly independent states* untuk terikat atau tidak terikat pada perjanjian yang dibentuk oleh penjajahnya, sehingga dapat disimpulkan bahwa pasal 16 berlandaskan pada prinsip *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*.

Prinsip *pacta tertiis nec nocent prosunt* sebenarnya juga terkandung dalam pasal 31, yaitu khususnya pada ayat 2. Ayat ini pada prinsipnya menentukan:

*"Any treaty continuing in force in conformity with paragraph 1 shall apply only in respect of the part of the territory of the successor State in respect of which the territory was in force at the date of the succession of States ....."*

Dengan demikian apabila negara A dan B adalah negara asal, sedangkan negara C adalah negara hasil penggabungan A dan B, maka negara yang terakhir ini harus tetap memberlakukan perjanjian yang telah dibentuk oleh A dan B (pasal 31 ayat 1), namun perjanjian yang telah dibentuk oleh A hanya berlaku pada bekas wilayah negara A, demikian pula perjanjian yang telah dibentuk B hanya akan berlaku pada bekas wilayah negara B (pasal 31 ayat 2).

Pengaturan kontinuitas perjanjian internasional dalam peristiwa perpecahan negara, pada hakekatnya internasional dalam peristiwa perpecahan negara, pada hakekatnya sama dengan dalam penggabungan negara. Pasal 34 ayat 1 mengatur sebagai berikut:

*"When a part of parts of the territory of a State separate to form one or more States, whether or not the predecessor State continues to exist:*

- (a) any treaty in force at the date of the succession of States in respect of the entire territory of the predecessor State continues in force in respect of each successor State so formed;*
- (b) any treaty in force at the date of the succession of States in respect only of that part of the territory of the predecessor State which has become a successor State continues in force in respect of that successor State alone".*

Ketentuan di atas dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu, pertama, mengatur apabila perjanjian yang dibentuk oleh negara diganti berlaku diseluruh wilayah negara diganti; sedangkan yang kedua, mengatur apabila perjanjian yang dibentuk oleh negara diganti hanya berlaku di suatu bagian wilayah negara diganti. Dalam hal

yang pertama maka setiap negara pengganti harus memberlakukan dan mentaati perjanjian tersebut. Artinya perjanjian itu harus terus berlanjut. Sedangkan dalam hal yang kedua, hanya negara pengganti yang di wilayahnya, sebelum terjadi suksesi negara, berlaku perjanjian yang dibentuk oleh negara diganti, yang harus memberlakukan dan mentaati perjanjian tersebut. Artinya perjanjian itu tidak harus terus berlanjut pada setiap negara pengganti; atau dengan perkataan lain terdapat kemungkinan bahwa perjanjian itu akan berakhir terhadap salah satu negara pengganti.

Dalam pengaturan di atas muncul pertanyaan, yaitu apabila negara diganti tetap berdiri maka apakah negara ini juga harus memberlakukan dan mentaati perjanjian yang telah dibentuknya? Pertanyaan ini ternyata dapat terjawab oleh pasal 35 yang antara lain mengatur:

*"When, after separation of any part of the territory of a State, the predecessor State continues to exist, any treaty which at the date of the succession of States was in force in respect to the predecessor State continues in force in respect of its remaining territory ....."*

Pasal di atas mempunyai arti bahwa apabila wilayah negara diganti setelah suksesi negara berlangsung merupakan wilayah di dalam mana sebelum suksesi terjadi berlaku perjanjian yang dibentuk oleh negara pengganti, maka negara ini harus tetap memberlakukan dan mentaati perjanjian yang telah dibuatnya. Namun apabila wilayah negara diganti setelah suksesi negara berlangsung merupakan wilayah di dalam mana sebelum suksesi terjadi tidak berlaku perjanjian yang dibentuk oleh negara diganti, maka negara ini tidak harus memberlakukan dan mentaati perjanjian yang telah dibentuknya.

Maka, sebagai rangkuman, dapat diuraikan bahwa kontinuitas perjanjian internasional:

1. yang berkenaan dengan suksesi suatu bagian wilayah negara, menjadi berakhir;
2. yang berkenaan dengan *newly independent states*, menjadi tergantung pada kehendak negara ini; dan
3. yang berkenaan dengan penggabungan dan perpecahan negara, tetap berlaku atau berlanjut.

### Permasalahan

Apabila pasal 11 dan 12 dibandingkan dengan pasal 15 dan 16, akan terjadi ketidaksesuaian. Sebagai contoh apabila sebuah *newly independent state* muncul, maka berdasarkan pasal 16 negara ini tidak diwajibkan untuk memberlakukan dan mentaati perjanjian yang dibuat oleh negara diganti. Namun berdasarkan pasal 11 dan 12 negara tersebut harus mentaati perjanjian-perjanjian yang membentuk regim wilayah. Maka muncul permasalahan yaitu pasal manakah yang harus dimenangkan.

Permasalahan ini dapat dipecahkan dengan menggunakan prinsip *lex specialis derogat legi generalis*. Artinya pasal-pasal yang lebih khusus harus dimenangkan, karena pasal-pasal ini mengesampingkan (derogat) pasal-pasal yang bersifat umum



berdasarkan prinsip di atas. Namun kini muncul permasalahan dalam menentukan pasal-pasal mana yang umum dan pasal-pasal mana yang khusus. Apabila dilihat dari segi struktur Konvensi pasal 11 dan 12 adalah pasal-pasal yang bersifat umum, karena pasal-pasal itu berada dalam Bab mengenai Ketentuan Umum (General Provisions). Sedangkan pasal 15 dan 16 merupakan pasal-pasal yang bersifat khusus, karena merupakan ketentuan pasal-pasal yang bersifat khusus, karena merupakan ketentuan dalam Bab-Bab yang mengatur hal-hal yang spesifik. Namun apabila dilihat dari segi isi atau substansi pasal, maka pasal 11 dan 12 merupakan ketentuan khusus, karena khusus mengatur mengenai kontinuitas perjanjian yang membentuk regim wilayah. Sedangkan pasal 15 dan 16 merupakan ketentuan umum, karena mengatur mengenai kontinuitas perjanjian secara umum, walaupun, dalam peristiwa-peristiwa suksesi yang tertentu.

Prinsip *lex specialis derogat legi generali* tidak dapat atau bahkan tidak mungkin digunakan berdasarkan struktur Konvensi, yang berarti menempatkan pasal 11 dan 12 sebagai hukum yang bersifat umum dan pasal 15 dan 16 sebagai hukum yang bersifat khusus. Hal ini disebabkan oleh dua alasan, yaitu, pertama, disebabkan prinsip *generalia verba sunt generaliter intelligenda*, yang dalam bahasa Inggris berarti: *general words are to be understood generally, or in a general sense*.<sup>6</sup> Pasal 15 dan 16 adalah *general words* karena mengatur hal yang umum, sehingga kedua pasal tersebut harus dimengerti secara umum atau sebagai sesuatu yang umum. Dan apabila sesuatu tersebut adalah hukum, maka kedua pasal tersebut adalah hukum yang bersifat umum. Dengan demikian pasal 15 dan 16 tidak dapat ditempatkan sebagai hukum yang bersifat khusus.

Alasan kedua berdasarkan pada pengertian dari istilah *derogation*, yaitu:<sup>7</sup>

*The partial repeal or abolishing of a law, as by a subsequent act which limits its scope or impairs its utility and force. Distinguished from abrogation, which means the entire repeal and annulment of a law.*

Dengan demikian apabila pasal 15 dan 16 dianggap sebagai hukum yang bersifat khusus dan mengesampingkan pasal 11 dan 12 yang dianggap sebagai hukum yang bersifat umum, maka yang terjadi bukan suatu *derogation* melainkan *abrogation*. Hal ini disebabkan pasal 15 dan 16 mengatur hal yang umum, sedangkan pasal 11 dan 12 mengatur hal yang lebih khusus, sehingga apabila pasal 15 dan 16 mengesampingkan pasal 11 dan 12 maka yang terjadi adalah *the entire repeal and annulment of a law*. Jadi terbukti bahwa berdasarkan struktur Konvensi prinsip *lex specialis derogat legi generali* tidak mungkin digunakan.

Kini tinggal satu pertanyaan dalam memecahkan permasalahan di atas, yaitu apakah pasal 11 dan 12 boleh dianggap sebagai hukum yang bersifat khusus, dan pasal 15 dan 16 sebagai hukum yang bersifat umum. Dengan pertanyaan lain, apakah prinsip *lex specialis derogat legi generali* lebih mengutamakan atau menekankan substansi dari pada struktur ketentuan-ketentuan hukum, ataukah

6. Henry Campbell Black, op. cit. hal. 616.

7. Ibid, hal. 399.

sebaliknya? Prinsip diatas lebih tepat bila digunakan berdasarkan isi atau substansi suatu ketentuan hukum, karena hukum (*lex*) dapat disebut sebagai hukum adalah berdasarkan isi atau substansinya, yaitu yang bersifat normatif. Dengan perkataan lain yang disebut hukum (*lex*) adalah isi dari hukum itu sendiri. Karena itu *lex* dalam prinsip *lex specialis derogat legi generali* juga harus mengacu pada isi atau substansi dari *lex* (hukum) tersebut.

Dengan demikian, apabila muncul permasalahan seperti dikemukakan di atas, pasal 11 dan 12-lah yang harus dimenangkan berdasarkan *prinsip lex specialis derogat legi generali*.

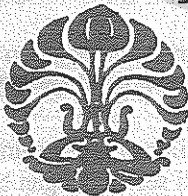
### Penutup

Pemecahan permasalahan diatas tentu akan mengundang pro dan kontra, namun justru hal ini akan lebih menguatkan bahwa terdapat permasalahan yuridis dalam Konversi Wina 1978. Dan bukan tidak mungkin bahwa permasalahan di atas kertas ini sewaktu-waktu akan muncul sebagai permasalahan yang konkret dalam praktek, yang dapat menimbulkan pertikaian di antara negara-negara.

\*\*\*

### ANDA MEMBUTUHKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN?

Undang-undang  
Peraturan Pemerintah  
Sekretariat Negara/Menteri-Menteri Negara  
Lembaga-lembaga Tinggi Negara  
Departemen  
Lembaga-lembaga non departemen  
Daerah-daerah



HUBUNGLAH PUSAT DOKUMENTASI HUKUM  
FAK. HUKUM UNIVERSITAS INDONESIA.  
JL. CIREBON 5 JAKARTA, TELP. (021) 335432