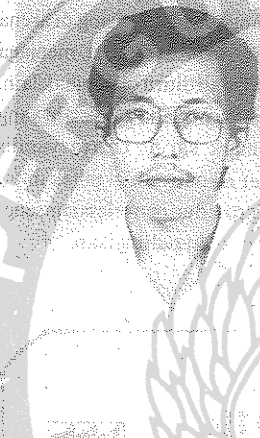


## BEBERAPA CATATAN TENTANG PROSEDUR AMANDEMEN TERHADAP PERJANJIAN MULTILATERAL

oleh : MUHAMMAD ASHRI, S.H.



Perubahan perjanjian dalam arti amandemen terhadap perjanjian multilateral mengandung banyak permasalahan. Permasalahan tersebut, antara lain, menyangkut prosedur amandemen yang biasanya diatur secara tersendiri dalam perjanjian yang bersangkutan. Karangan berikut ini akan membicarakan bagaimana suatu rencana amandemen tersebut diterima oleh negara-negara peserta perjanjian. Aturan-aturan mengenai amandemen dalam Konvensi Wina 1969 bersifat umum dan sangat sederhana, antara lain karena pengaturan amandemen diserahkan kepada negara peserta untuk menentukannya dalam perjanjian yang mereka buat

### Pendahuluan

Perjanjian internasional dewasa ini menempati kedudukan penting dalam hubungan internasional. Berbagai kerjasama, penyelesaian konflik, serta organisasi dengan sifat bilateral maupun multilateral dituangkan dalam bentuk perjanjian. Hukum yang mengatur perjanjian internasional telah dikodifikasikan dalam Konvensi Wina tahun 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional (Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969).<sup>1)</sup>

Sebagai pembakuan sistem norma yang pertama kali bersifat komprehensif,<sup>2)</sup> mengakibatkan adanya berbagai aspek perjanjian internasional yang mendapat pengaturan secara umum. Satu diantara sekian aspek tersebut ialah "Amandemen" yang biasa diartikan sebagai :

Perubahan terhadap ketentuan-ketentuan tertentu suatu perjanjian dengan melibatkan seluruh pesertanya.<sup>3)</sup>

Sifat umum aturan mengenai amandemen dalam Konvensi Wina 1969, juga dikemukakan

- 1) Lihat : Pengantar dari Mochtar Kusumaatmadja pada buku Budiono Kusumohamidjojo, Suatu Studi terhadap Aspek Operasional Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional, Binacipta-Bandung, 1986, hal. V (kata pengantar).
- 2) Lihat : Leo Gross, "Perkembangan Hukum Internasional dalam PBB" dalam James Barros (ed.), United Nations : Past, Present and Future. Diterjemahkan oleh :D.H. Gulo, PBB : Dulu, Kini dan Esok, Bumi Aksara, Jakarta, 1984, hal. 226.
- 3) Perhatikan Pengertian Amandemen oleh Budiono Kusumohamidjojo, Op. Cit. hal. 32 lalu kaitkan dengan Konvensi Wina 1969 pasal 40, khususnya ayat (2).

oleh S.K. Agrawala

"The Convention only lays down general principles concerning the amendment and modification of multilateral treaties either generally or as between certain of the parties only. But it does not establish any procedure of amendment of general application, or define the conditions to be fulfilled for the adoption or entry into force of an amendment." 4)

Karena itu studi terhadap perjanjian multilateral khususnya menyangkut aspek perubahan perjanjian dalam arti amendemen, seyogyanya tidak terbatas semata-mata pada kerangka objek Konvensi Wina 1969, akan tetapi meliputi pula praktek-praktek yang diadakan oleh negara-negara -- atau subjek hukum internasional lainnya -- dalam mengadakan perjanjian, dalam hal ini adalah perjanjian internasional.

Kiranya perlu ditambahkan bahwa, perubahan perjanjian dalam arti amendemen terhadap perjanjian multilateral mengandung banyak permasalahan yang patut untuk dipelajari. Hal ini disebabkan karena amendemen -- sebagaimana diartikan di atas, adalah perubahan perjanjian yang melibatkan seluruh pesertanya, sementara perjanjian multilateral itu sendiri diikuti oleh banyak peserta.

#### Gambaran Umum Prosedur Amendemen

Pada umumnya prosedur amendemen terhadap perjanjian internasional baik yang bersifat formal (non Konstitusi) maupun berupa instrumen pembentuk organisasi internasional (konstitusi), biasanya diatur secara tersendiri dalam perjanjian yang bersangkutan. Aturan-aturan tersebut lazimnya ditempatkan bersama penentuan berlakunya (entry into force); keikutsertaan (accession); dan sebagainya, dalam ketentuan penutup (final clause) perjanjian yang bersangkutan.

Prosedur amendemen umumnya diawali dengan pengajuan proposal dari satu pihak dalam perjanjian itu sendiri. Pihak-pihak tersebut dapat terdiri dari (1) negara peserta perjanjian, atau; (2) organ dari suatu organisasi internasional.

ad. (1) Hak negara peserta perjanjian untuk mengajukan proposal amendemen adalah berkenaan dengan kepentingan negaranya (hak dan kewajibannya) dalam perjanjian itu. Konvensi Wina 1969 pasal 40 ayat (3) menyatakan bahwa :

"Every State entitled to become a party to the treaty shall also be entitled to become a party to the treaty as amended."

ad. (2) Hak organ tertentu dari suatu organisasi internasional untuk mengajukan proposal amendemen, adalah dimungkinkan sepanjang hal itu ditentukan dalam perjanjian. Contoh dari hal ini antara lain dapat ditemukan dalam Statuta Mahkamah Internasional (Statute of International Court of Justice) pasal 70 dimana Mahkamah diperkenankan untuk mengajukan proposal amendemen terhadap Statuta tersebut bila diperlukan. 5)

Penyampaian proposal amendemen oleh pihak-pihak tersebut di atas, dialamatkan kepada Depository untuk selanjutnya diteruskan kepada seluruh pihak peserta perjanjian.

Terlibatnya Depository dalam hal ini, adalah berkenaan dengan fungsinya sebagai "wali pemelihara teks asli perjanjian" (keeping custody of the original text of the treaty). 6)

4) S.K. Agrawala (ed.), *Essays on the Law of Treaties*, Madras, 1972, hal. xxvi (introduction).

5) Statuta Mahkamah Internasional (ICJ) pasal 70, menyatakan: "The Court shall have power to propose such amendments to the present Statute as it may deem necessary, through written communications to the Secretary General, for consideration in conformity with the provisions of Article 69."

6) Selanjutnya, mengenai fungsi-fungsi Depository lihat Konvensi Wina 1969 pasal 77 ayat (1).

Suatu Depository dapat berupa

- 1 Satu atau lebih negara;
- 2 suatu organisasi internasional, atau;
- 3 pejabat administratif kepala dari organisasi itu. <sup>7)</sup>

Mengenai penyampaian proposal amandemen kepada seluruh pihak dalam perjanjian, adalah berkenaan dengan hak-hak mereka seperti dinyatakan dalam Konvensi Wina 1969 (2), sebagai berikut :

Any proposal to amend a multilateral treaty as between all the parties must be notified to all the contracting States, each one of which shall have the right to take part in :

- a) the decision as to the action to be taken in regard of such proposal ;
- b) the negotiation and conclusion of any agreement for the amendment of the treaty”

Bentuk suatu proposal amandemen, adakalanya disyaratkan secara tertulis oleh perjanjian yang bersangkutan <sup>8)</sup> Namun adapula perjanjian internasional yang tidak menentukan keharusan secara demikian.

Dalam hal perjanjian tidak menegaskan bentuk proposal amandemen secara tertulis, maka pihak yang hendak mengajukan proposal amandemen terhadap perjanjian tersebut adalah dimungkinkan untuk mengajukannya secara oral (lisan). <sup>9)</sup>

Sir Humphrey Waldock, mengatakan :

“Paniua Hukum Internasional mengakui bahwa dalam beberapa masalah perjanjian internasional, khususnya dalam kasus-kasus berbentuk sederhana telah dirubah melalui prosedur tidak resmi (informal) dan bahkan dengan persetujuan lisan oleh para Menteri.” <sup>10)</sup>

Pengajuan proposal amandemen terhadap perjanjian internasional multilateral, dapat dilakukan pada (1) setiap saat ; (2) setelah lewatnya periode yang ditentukan, atau (3) setelah tibanya periode tertentu, sesuai dengan ketentuan perjanjian yang bersangkutan.

### Bentuk-bentuk Prosedur Amandemen

Dari beberapa perjanjian multilateral yang ada dewasa ini, dapat ditemukan bahwa prosedur amandemen dapat digolongkan dalam dua bentuk, yaitu : “prosedur normal” (normal procedure), dan “prosedur sederhana” (simplified procedure).

#### A Prosedur Normal

Prosedur amandemen secara normal (biasa) berlangsung dalam dua tahap, yaitu :

##### 1) Pengajuan proposal amandemen

Pada tahap ini, proposal amandemen diajukan/disampaikan kepada seluruh pihak-melalui Depository - perjanjian untuk dimohon tanggapannya. Apabila proposal tersebut mendapat dukungan oleh sejumlah suara - di luar forum resmi yang ditentukan, maka

7) Konvensi Wina 1969 pasal 76 ayat (1).

8) Lihat misalnya ketentuan amandemen “Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution, 1976” pasal 16 ayat (4), yang menyatakan : “Acceptance of amendment shall be notified to the Depository in writing ....”.

9) Lihat : Oppenheim - Lauterpacht, *International Law - a Treatise*, Vol. I : Peace, 8th.ed, hal. 898. Juga, Agrawala, *Op. Cit.*, hal. 35-36.

10) Sir Humphrey Waldock, dalam I.M. Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, dikutip dari : Syahmin A.K., *Hukum Perjanjian Internasional (Menurut Konvensi Wina 1969)*, CV. Armico, Bandung, 1985, hal. 125.

selanjutnya Depositary mengundang para pihak untuk mengadakan konferensi guna membahas proposal yang diajukan itu.

## 2) Pembahasan proposal amandemen

Setelah proposal diterima (tahap pertama), maka tahap berikutnya adalah pembahasan proposal tersebut dalam suatu konferensi internasional mengenai kemungkinan diterima /-berlakunya amandemen yang diusulkan itu.

Teknik pengambilan keputusan dilakukan dengan "pemungutan suara" (voting system),<sup>11)</sup> dan ada pula perjanjian yang menerapkan teknik lain, yaitu "permufakatan" (consensus system).<sup>12)</sup>

## B. Prosedur Sederhana

Berbeda dengan prosedur normal di atas, prosedur sederhana dilaksanakan tanpa mengadakan suatu konferensi internasional oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Dengan demikian, tidak ada pemungutan suara atau konsensus untuk memutuskan apakah suatu proposal amandemen yang diajukan oleh salah satu pihak dapat diterima untuk selanjutnya diberlakukan, atau tidak. Oleh karena itu, prosedur semacam ini biasanya disebut sebagai "amandemen dengan prosedur yang disederhanakan" (amendment by simplified procedure).

Pada prosedur yang berbentuk sederhana, peserta atau pihak-pihak dalam perjanjian yang telah menerima proposal amandemen Depositary, diberi tenggang waktu tertentu untuk menyatakan tanggapannya terhadap proposal tersebut. Apabila dalam kurun waktu itu, tidak satupun pihak dalam perjanjian yang menyatakan keberatan atau penolakannya, maka amandemen yang diusulkan itu harus dianggap diterima. Sebaliknya, jika ada pihak yang menyatakan keberatan atau penolakannya dalam kurun waktu tersebut, maka proposal amandemen harus dianggap ditolak.<sup>13)</sup>

Penerimaan amandemen dalam bentuk prosedur sederhana, kiranya dapat disebut sebagai penerimaan melalui "persetujuan diam-diam" (tacit consent).

## Prinsip-prinsip Prosedur Amandemen

Dalam praktek, prosedur amandemen terhadap perjanjian internasional dapat dibedakan atas tiga prinsip, yaitu: The "Consent" principle; The "Legislative" Principle; dan; A Combination of the Two Principles.<sup>14)</sup>

### A. The "Consent" Principle

Prinsip ini pada dasarnya menyerahkan penerimaan amandemen oleh persetujuan setiap pihak dalam perjanjian itu sendiri. Oleh karena itu, dapat terjadi bahwa suatu proposal amandemen tidak disetujui oleh satu atau sekelompok negara peserta perjanjian yang bersang-

11) Penerimaan amandemen dengan "pemungutan suara" dapat dilihat, antara lain dalam: "Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons" pasal VIII ayat (2).

12) Perhatikan misalnya, prosedur amandemen dalam Konvensi PBB mengenai Hukum Laut 1982, khususnya pasal 312.

13) Perhatikan pula, prosedur amandemen dalam Konvensi PBB mengenai Hukum Laut 1982, khususnya pasal 313.

14) Prinsip "consent", "legislative", dan a combination of the two principles, dikemukakan oleh Bowett untuk studinya terhadap konstitusi organisasi internasional seperti ditulis dalam bukunya "The Law of International Institutions". Menurut penulis, ketiga prinsip prosedur amandemen tersebut tidak saja dapat digunakan untuk studi terhadap perjanjian internasional dalam arti khusus seperti instrumen pembentuk organisasi internasional (konstitusi), akan tetapi, dapat juga digunakan dalam studi mengenai amandemen terhadap perjanjian internasional dalam arti luas yang meliputi perjanjian internasional non konstitusi.

kutan, namun tidak berarti bahwa ketiadaan persetujuan tersebut akan menutup kemungkinan berlakunya amandemen yang disetujui oleh mayoritas peserta lainnya, kecuali pengaruh yang logis bahwa amandemen yang bersangkutan tidak mengikat bagi mereka yang menolaknya.

Prinsip "consent" inilah yang semakin banyak dianut oleh perjanjian multilateral, karena tidak mungkin lagi untuk membatasi persetujuan (agreement) atas dasar penolakan dari satu atau dua pihak saja, seperti pendapat Starke bahwa :

"Generally, unanimity is required for the adoption of the amendment, but the trend since 1945 is toward allowing amendment of multilateral conventions by a majority, if this is the interest of the international community."<sup>15)</sup>

Pada perjanjian internasional yang berwujud konstitusi seperti instrumen pembentuk organisasi internasional, prinsip tersebut jarang digunakan, kecuali dapat ditemui pada Covenant Liga Bangsa-Bangsa (LBB) pasal 56, dan Convention on International Civil Aviation (ICAO) pasal 94 (a).<sup>16)</sup>

### B. The "Legislative" Principle

Prinsip Legislatif pada dasarnya menyerahkan penerimaan dan berlakunya amandemen oleh persetujuan mayoritas peserta perjanjian. Prinsip ini pada umumnya dianut oleh perjanjian internasional yang berwujud konstitusi.

Konsekuensi prinsip ini adalah, bahwa suatu amandemen oleh mayoritas peserta perjanjian --sesuai jumlah yang disyaratkan, akan berlaku secara utuh bagi seluruh peserta perjanjian, tak terkecuali bagi mereka yang tidak menyatakan persetujuannya. Ketentuan semacam ini ditemui dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pasal 108, yang menyatakan bahwa : Setelah penerimaan oleh dua-pertiga anggota Majelis Umum dan diratifikasi oleh dua-pertiga anggota termasuk anggota tetap Dewan Keamanan, maka amandemen akan berlaku bagi semua anggota.<sup>17)</sup>

Selain itu, prinsip legislatif juga digunakan oleh Konstitusi World Health Organization (WHO) pasal 7; Konstitusi United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) pasal 13, dan Konstitusi International Atomic Energy Agency (IAEA) pasal 18. Semuanya menentukan berlakunya amandemen bagi semua anggota, walaupun penentuannya hanya memerlukan persetujuan dari dua-pertiga atau mayoritas suara anggota.<sup>18)</sup>

### C. A Combination of the Two Principles

Prinsip ini disebut sebagai kombinasi, karena ini merupakan penggabungan dari dua prinsip amandemen yang dikemukakan sebelumnya. Prinsip ini menentukan bahwa, Amandemen terhadap ketentuan-ketentuan tertentu suatu perjanjian akan dilaksanakan dengan prinsip "Consent", sedangkan untuk ketentuan-ketentuan selebihnya dari perjanjian yang sama harus dilaksanakan dengan prinsip prosedur "legislatif".

15) J.G. Starke, *An Introduction to International Law*, London, 1972, hal. 435.

16) Lihat : D.W. Bowett, *The Law of International Institutions*, 2nd.ed. Butter Worth, London, 1970, hal. 365.

17) Teks selengkapnya dari Piagam PBB pasal 108 : "Amendment to the present Charter shall come into force for all Members of the United Nations when they have been adopted by a vote of two-thirds of the Members of the General Assembly and ratified in accordance with their respective constitutional processes by two-thirds of the Members of the United Nations, including all the permanent Members of Security Council."

18) Lihat : D.W. Bowett, *Op. Cit.*, hal. 366.

Akan halnya prinsip "legislatif", prinsip ini umumnya digunakan dalam perjanjian multilateral yang berwujud konstitusi (instrumen pembentuk organisasi internasional). Penggunaannya dicontohkan oleh Konstitusi Food and Agriculture Organization (FAO) dalam pasal 20 yang menyatakan bahwa : Prosedur amandemen yang menimbulkan kewajiban-kewajiban baru bagi anggota, harus diterima oleh dua-pertiga suara Sidang dan diratifikasi oleh dua-pertiga jumlah anggota. Amandemen kemudian berlaku bagi mereka yang meratifikasinya. Sedangkan untuk berlakunya amandemen terhadap ketentuan-ketentuan yang tidak menimbulkan kewajiban baru bagi anggota, cukup diterima oleh dua-pertiga anggota Sidang (Peserta Konferensi).<sup>19)</sup>

Dari Konstitusi FAO yang dicontohkan di atas, tampak bahwa prosedur amandemen untuk ketentuan jenis pertama dilaksanakan dengan prinsip prosedur "Consent", sedangkan untuk ketentuan jenis kedua dilaksanakan dengan prinsip prosedur "legislatif".

Terhadap perjanjian multilateral yang merupakan instrumen suatu organisasi internasional, penggunaan prinsip ini dinilai oleh Bowett sebagai sangat rasional, seperti dinyatakan :

"A very rational development has been that of differentiating between amendments so as to govern the minor amendments by the legislative principle but the major amendments by the consent principle."<sup>20)</sup>

## Penutup

Aturan-aturan mengenai amandemen yang ada dalam Konvensi Wina 1969 bersifat umum dan sangat sederhana, dikarenakan pengaturan amandemen secara jelas dan terinci diserahkan kepada kehendak para pihak untuk menentukannya pada perjanjian yang bersangkutan.

Hal tersebut dibuktikan oleh beraneka ragamnya prosedur amandemen dan cara penerimaannya yang ada pada praktek pengaturan amandemen oleh perjanjian multilateral dewasa ini. Beberapa diantaranya aspek prosedural tersebut tidak diatur oleh Konvensi Wina 1969.

Bentuk-bentuk prosedur yang ada dalam praktek adalah, "prosedur normal" (normal procedure) dan "prosedur sederhana" (simplified procedure). Adapun cara penerimaan amandemen, dapat dibagi atas : "pemungutan suara" (voting system); "permufakatan" (consensus system), dan; "persetujuan secara diam-diam" (tacit consent).

Selain penggolongan bentuk, prosedur amandemen juga dapat digolongkan berdasarkan prinsip berlakunya, yaitu prinsip "consent"; "legislative", dan; kombinasi antara keduanya (a combination of the two principles).

Prosedur amandemen dengan prinsip "consent", memungkinkan suatu perjanjian sebagaimana diamandemen, berlaku/ditaati oleh peserta dengan kualitas keterkaitan yang berbeda, yaitu: satu pihak terikat pada perjanjian sebagaimana diamandemen, sementara pihak lainnya hanya terikat pada perjanjian asli (original treaty) saja, karena tidak menyetujui amandemen terhadap perjanjian yang bersangkutan.

Dalam kasus tersebut di atas, Konvensi Wina 1969 menentukan bahwa, hubungan diantara mereka hanya diatur oleh perjanjian dimana kedua mereka itu menjadi pihak di dalamnya (pasal 40 ayat 4). Tampaknya, Konvensi Wina 1969 menganut prinsip "consent".

Pada amandemen dengan prinsip "legislative", tidak mungkin suatu perjanjian sebagaimana

19) *Ibid.*

20) *Ibid.*

diamandemen akan berlaku/ditaati oleh para peserta dengan kualitas keterkaitan yang berbeda. Hal ini dikarenakan bahwa menurut prinsip ini, amandemen oleh penerimaan mayoritas peserta akan berlaku bagi seluruh peserta perjanjian, meskipun terhadap mereka yang tidak menyatakan persetujuannya.

Adapun prinsip "kombinasi" antara consent dan legislative, digunakan pada perjanjian yang menerapkan dua prosedur amandemen. Prinsip "consent" dipakai untuk prosedur amandemen terhadap ketentuan-ketentuan tertentu, sedangkan terhadap ketentuan-ketentuan selebihnya dari perjanjian yang sama akan diamandemen dengan prinsip prosedur "legislative".

-Dalam praktek prosedur amandemen, tampak bahwa prinsip "consent" banyak digunakan pada prosedur amandemen terhadap perjanjian multilateral yang bukan merupakan instrumen pembentuk organisasi internasional (non-konstitusi), sedangkan prinsip "legislative" dan prinsip "kombinasi" antara consent dan legislatif, lazim digunakan pada prosedur amandemen terhadap perjanjian multilateral yang berwujud instrumen pembentuk organisasi internasional (konstitusi).

#### KEPUSTAKAAN

- Agrawala, S.K (ed.), *Essay on the Law of Treaties*, Madras, 1972.
- Barros, James (ed.), *United Nations : Past, Present and Future*. Diterjemahkan oleh : D.H Gulo, PBB Dulu, Kini dan Esok. Bumi Aksara, Jakarta, 1984.
- Bowett, D.W. *The Law of International Institutions*, 2nd. ed., Butter Worth, London, 1970.
- Kusumohamidjojo, Budiono, *Suatu Studi terhadap Aspek Operasional*, Binacipta, Bandung, 1986.
- Oppenheim, Lassa - Lauterpacht, *International Law - a treatise*, Vol. I : Peace, 8th.ed., Longmans Green and Co., 1966.
- Starke, J.G., *An Introduction to International Law*, Butter Worth, London, 1972.
- Syahmin, A.K., *Hukum Perjanjian Internasional (Menurut Konvensi Wina 1969)*, CV. Armico, Bandung, 1985.
- International Law Commission, "Report of the International Law Commission" dalam *American Journal of International Law*, Vol. 61, No. 1, Januari 1967.
- Covenant of the League of Nations
- Charter of the United Nations
- Statute of International Court Justice.
- Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Wepons.
- Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969.
- Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution.
- Convention on International Civil Aviation ("The Chicago Convention, 1944").
- Protocol Relating to an Amandement to the Convention on International Civil Aviation, 1980.
- United Nations Convention on the Law of the sea, 1982.