

## HAK UNTUK MENENTUKAN NASIB SENDIRI DALAM HUKUM INTERNASIONAL PUBLIK

Oleh :

D. Sidik Suraputra

### I

Apabila diteliti perkembangan penyelesaian perselisihan yang menyangkut bagian wilayah dari suatu negara, hampir selalu diusulkan agar diselesaikan dengan menggunakan azas hak untuk menentukan nasib sendiri. Dalam pertikaian kepulauan Malvinas antara Inggris dan Argentina, Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Alexander Haig sebagai penengah telah mengusulkan bahwa penyelesaian sengketa harus memperhatikan hak untuk menentukan nasib sendiri dari penduduk kepulauan Malvinas.<sup>1</sup> Gagasan hak untuk menentukan nasib sendiri ini telah disebarluaskan melalui media pers sehingga telah diketahui oleh banyak orang. Akan tetapi menurut hemat penulis meskipun banyak yang mengetahui belum tentu tahu bagaimana posisi sebenarnya dari hak untuk menentukan nasib sendiri dalam Hukum Internasional Publik. Apakah hak untuk menentukan nasib sendiri tersebut adalah hak dalam arti hukum yang didukung dengan kewajiban hukum atau hanya merupakan hak moral positif saja. Sebelum diadakan pembahasan dari pertanyaan tersebut, terlebih dahulu akan dijelaskan apa yang dimaksudkan dengan hak untuk menentukan nasib sendiri. Pada umumnya hak untuk menentukan nasib sendiri itu

dapat dijelaskan dalam dua arti; yang pertama dapat diartikan sebagai hak dari suatu bangsa dari suatu negara untuk menentukan bentuk pemerintahannya sendiri. Hak sedemikian sudah diakui dalam Hukum Internasional dan dapat dibaca dalam Naskah Deklarasi mengenai hak dan kewajiban negara-negara yang dibuat oleh Panitia Hukum Internasional pada tahun 1949 dan dimuat dalam pasal 1. "Every State has the right to independence and hence to exercise freely, without dictation by any other State, all its legal powers, including the choice of its own form of government".<sup>2</sup> Sedangkan arti yang kedua adalah hak dari sekelompok orang atau bangsa untuk mendirikan sendiri suatu negara yang merdeka. Tulisan ini hanya akan memperbincangkan posisi hak untuk menentukan nasib sendiri dari arti yang kedua dalam Hukum Internasional Publik.

Gagasan hak untuk menentukan nasib sendiri pernah diucapkan oleh Presiden Wilson dalam pidatonya dihadapan kongres Amerika Serikat tertanggal 8 Januari 1918 secara tidak langsung dalam empat belas butir usul perdamaian dunia.<sup>3</sup> Lebih tegas lagi da-

1. Lihat Newsweek, May 3, 1982, The Falklands running out of time, Harold Meyer: Sengketa Falkland (Mal-

2. Lampiran pada resolusi Majelis Umum 375 (IV) 6 Desember 1949, U.N. Doc. A/1251, p. 67.

3. Lihat dalam buku Richard B. Morris, Great Presidential Speeches, New York, 1964, p. 100.

pat. dibaca dalam usul Naskah Presiden Wilson untuk konvensi Liga Bangsa-Bangsa pasal III :

"The contracting powers unite guaranteeing . . . territorial readjustment . . . as may in the future become necessary by reason of changes in the present Social conditions and aspirations or present Social and political relationship, pursuant to the principle of self determination."<sup>4</sup>

Maksud dari pemikiran Presiden Wilson ini, adalah agar diberikan kesempatan sesudah selesainya perang dunia pertama berdasarkan azas demokrasi pada golongan-golongan minoritas di Eropa untuk menentukan nasibnya sendiri, dengan membentuk negar-negara yang merdeka dan tidak dimasukkan dalam wilayah-wilayah negar-negara yang menang perang. Sewaktu Presiden Wilson diminta untuk menjelaskan gagasannya di konperensi Perdamaian di Paris dia menemui kesulitan karena ternyata hak untuk menentukan nasib sendiri sifatnya seperti bunglon yang dapat berubah warna dan mempunyai banyak akibat politis yang sukar diperhitungkan.<sup>5</sup> Menurut seorang penulis : "The Wilsonian conception of "self determination" may, obviously, be viewed in a myriad ways, depending on the angle of the viewer".<sup>6</sup> Salah seorang pengulas dari gagasan Wilson adalah Robert Lansing yang menjadi Menteri Luar Negeri sewaktu Wilson menjabat Presiden Amerika Serikat dalam

buku catatannya "The Peace Negotiators" di mana dikatakan sebagai berikut :

"The more I think about the President Declaration as to the right of "self-determination", the more convinced I am of the danger of putting such to be the basis of impossible demands on the Peace Congress and create trouble in many lands . . . The phrase is simply loaded with dynamite . . . What a calamity that the phrase was ever uttered ! What misery it will cause."<sup>7</sup>

Karena banyak yang menentang dan meragukan kegunaan gagasan dari Wilson dapat dimengerti bahwa hak untuk menentukan nasib sendiri tidak dimuat dalam konvensi Liga Bangsa Bangsa. Tuntutan dari kelompok orang-orang Armenia, Azerbaijan, Korea, Ukraina, Ruthenia Rusia Putih, Georgia, Kurdi dan orang Monte negro berdasarkan hak untuk menentukan nasib sendiri telah dilupakan dan dikubur sesudah konperensi Perdamaian antara Sekutu dan negara yang kalah perang selesai.<sup>8</sup> Tidak dikehendaki pada waktu itu bahwa setiap kelompok orang atas dasar persamaan kebudayaan atas ras dimungkinkan untuk memisahkan diri dari suatu negara yang ada, dan membuat negara sendiri. Kalau tindakan sedemikian melalui plebisat diperkenankan maka akan timbul kekacauan yang dapat merusak hubungan Internasional yang ada. Meskipun hak untuk menentukan nasib sendiri tidak lama sesudah dilahirkan telah gagal dipakai sebagai gagasan hukum, akan tetapi sebagai suatu nilai tetap mempunyai pengaruh untuk dipakai sebagai alat penyelesaian sengketa antar negara.

## II

Usaha awal sebelum perang dunia kedua untuk memakai hak untuk me-

4. A. Rego Sureda, *The evolution of the Right to Self-Determination : A study of United Nations Practice* (Leiden : A.W. Sijthoff 1973) hal 28, dikutip oleh Dov Ronen, *The Quest for Self-Determination*, New Haven, London 1979, hal 31.

5. Dr. J.H.W. Verzijl, *International Law in Historical Perspective*, Vol. I, Leyden, 1968 hal 321.

6. Michla Pomerance, *The United States and Self-Determination : Perspectives*

7. Lihat dalam Dr. J.H.W. Verzijl, *International Law in Historical Perspectives*, Vol. I, hal 321 - 322.

mentukan nasib sendiri bagi penyelesaian suatu sengketa Internasional adalah peristiwa kepulauan Aaland. Kasus ini adalah cukup menarik karena dalam perbincangan yuridis harus dapat ditarik kesimpulan apakah penduduk kepulauan Aaland yang berasal dari Swedia dapat memisahkan diri dari Finlandia dan menjadikan wilayah tersebut menjadi wilayah Swedia. Kepulauan Aaland pada akhir tahun 1917 menjadi masalah sengketa antara Swedia dan Finlandia. Penyebab dari sengketa tersebut adalah sebagai berikut. Setelah Finlandia menjadi negara merdeka pada tanggal 4 Desember 1917 ada gerakan seperatis di kepulauan Aaland untuk menggabungkan diri dengan negara Swedia. Kepulauan tersebut dan Finlandia sendiri sejak tahun 1157 sampai dengan tahun 1809 merupakan wilayah Swedia, pada waktu Swedia dikalahkan oleh Rusia terpaksa menyerahkan kedua wilayah tersebut pada Rusia. Pada waktu Finlandia merdeka kepulauan Aaland dimasukkan kedalam wilayah negara Finlandia. Gerakan separatis ini kelihatannya didalangi oleh pasukan ekspedisi dari Swedia yang memasuki kepulauan Aaland sehingga dapat menimbulkan konflik Internasional yang membahayakan. Oleh karena itu Menteri Luar Negeri Inggris Lord Curzon pada tanggal 19 Juni 1920 menyarankan agar sengketa tersebut diselesaikan oleh Majelis Liga Bangsa Bangsa berdasarkan atas pasal 11 konvensi Liga Bangsa Bangsa. Negara Swedia menanggapi usul tersebut dengan mengatakan bahwa penduduk dari kepulauan tersebut mempunyai hak untuk menyatakan pendapatnya melalui plebisit apakah mereka menghendaki untuk tetap berada di bawah kedaulatan Finlandia atau menyukai untuk bergabung dengan Swedia. Finlandia pada waktu itu belum menjadi anggota Liga Bangsa-Bangsa dapat menyetujui ketentuan beserta prosedur penyelesaian

dalam sengketa ini, dan berpendapat bahwa masalah tersebut merupakan masalah dalam negeri Finlandia sendiri. Berhubung pentingnya masalah sengketa ini Majelis lalu membentuk satu panitia Hukum yang terdiri dari 3 orang Sarjana Hukum yang terkenal (Larnoude, Struycken dan Huber) untuk memberi rekomendasi Hukum pada Majelis Liga Bangsa-Bangsa. Rekomendasi Hukum tersebut disampaikan pada Majelis pada tanggal 5 September 1920 dan dalam garis besarnya adalah sebagai berikut :

- (1) The dispute between Sweden and Finland does not refer to definite established political situation, depending exclusively up on the territorial sovereignty of the State;
- (2) On the contrary, the dispute arose from de factor situation caused by a political transformation of the Aaland islands which transformation was caused by and originated in the separatist movement among the inhabitants who quoted the principle of national self determination, and certain military events which accompanied and followed the separation of Finland from the Russian Empire at a time when Finland had not yet acquired the character of a definitely constituted state;
- (3) It follows from the above that the dispute does not refer to a question which is left by International Law to the domestic jurisdiction of Finland.
- (4) The Council of the League of Nations, therefore, is competent under paragraph 4 of Article 15, to make any recommendations which it deems just and proper in the case.<sup>10</sup>

Atas rekomendasi hukum dari panitia tersebut di atas, Majelis kemudian

9. Dr. J.H.W. Verzijl, *International Law in Historical Perspectives*, Vol. I, hal 329.

menolak keberatan Finlandia dan menyatakan dirinya berwenang untuk memeriksa peristiwa kepulauan Aaland. Untuk keperluan memberi putusan hukum, Majelis kembali membentuk Panitia yang kali ini terdiri dari tiga diplomat yang terkemuka (Bevens, Calönder and Elkus) dengan tugas memberikan pemecahan akhir.<sup>11</sup> Setelah mengadakan penelitian setempat panitia kemudian membuat laporan mendetail tertanggal 16 April 1921, yang mengusulkan agar kedaulatan Finlandia terhadap kepulauan Aaland diakui, dengan ketentuan bahwa agar penduduk minoritas diperlakukan dengan baik bagi kepentingan perdamaian. Usul dari panitia tersebut diterima dengan suara bulat oleh Majelis dan kedua belah pihak dapat menerimanya. Maka dengan demikian sengketa Internasional mengenai kepulauan Aaland telah diakhiri. Pelajaran yang dapat diambil adalah kembali hak untuk menentukan nasib sendiri tidak dapat dijalankan sebagai suatu gagasan Hukum Internasional. Ada kemungkinan bahwa hak untuk menentukan nasib sendiri ini dapat dilaksanakan apabila konstruksi hukum dari panitia pertama yang dibuat oleh para sarjana hukum diterima di mana kepulauan Aaland sesudah Finlandia memisahkan diri dari Rusia dianggap sebagai — "aterrational wreckage floating on the waters of Baltic and abandoned to the mercy of the waves of international politics".<sup>12</sup> Gambaran sedemikian dikuasai oleh Rusia, wilayah tersebut termasuk kepulauan Aaland pemerintahannya diserahkan pada Grand Duchy dari Finlandia dengan otonomi penuh. Sewaktu Finlandia mendapat kemerdekaannya adalah juga dengan pengertian termasuk kepulauan Aaland. Sehingga campur tangan negara asing dengan kehendak kaum separatis harus dianggap sebagai campur

tangan dalam negeri dari negara Finlandia dalam kapasitasnya sebagai anggota baru dari masyarakat internasional. Terhadap jalan fikiran dari Majelis ini, Verzijl melontarkan kritik bahwa Majelis yang tidak menerima alasan urusan dalam negeri dari laporan panitia hukum tertanggal 5 September 1920 telah menggunakannya dalam putusan akhir dengan memenangkan Finlandia.<sup>13</sup>

### III

Perkembangan hak untuk menentukan nasib sendiri sesudah perang dunia kedua adalah berbeda dengan sesudah perang dunia pertama, karena hak tersebut mendapat tempat dalam pasal 1 (2) Piagam Perserikatan Bangsa Bangsa. Para Sarjana Hukum Internasional seperti O'Connell<sup>14</sup> dan Brownlie<sup>15</sup> berpendapat bahwa hak untuk menentukan nasib sendiri dalam Piagam Perserikatan Bangsa Bangsa bukan merupakan suatu hak dalam arti hukum melainkan hanya merupakan suatu azas atau prinsip saja. Suatu azas hukum yang tidak dimuat dalam ketentuan hukum dengan sendirinya tidak operasional. Alasan O'Connell adalah karena pasal 11 dan pasal 13 dari Piagam yang mengatur pemeliharaan dan keamanan internasional beserta kerja sama internasional sama sekali tidak menunjuk pada pasal 1 (2) yang memungkinkan pasal tersebut bisa operasional.<sup>16</sup> Prof. Gross juga berpendapat bahwa hak untuk menentukan nasib sendiri yang dimuat dalam pasal 1 (2) dari Piagam sebagai suatu "prinsip".<sup>17</sup> Hak tersebut kembali

13. Ibid hal 332.
14. D.P. O'Connell, *International Law*, Vol. one, London, New York, hal 337.
15. Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford, 1973, hal 577.
16. D.P. O'Connell, *International Law*, Vol one, hal 337.
17. Leo Gross, *The Right of Self-Determination in International Law*, dalam

11. Dr. J.H.W. Verzijl, *International Law*

disebut dalam pasal 55 yang menyebutkan tujuannya dengan kata-kata yang lebih tegas yaitu untuk perhubungan perdamaian dan persahabatan antar bangsa-bangsa. Bagaimana caranya untuk mencapai tujuan tersebut pasal 55 memperinci lagi dalam beberapa ayat. Dalam ayat c hanya disebut "hak-hak manusia dan kebebasan dasar" tidak disebutkan sebagai salah satu tugasnya menerapkan hak untuk menentukan nasib sendiri.<sup>18</sup>

Selanjutnya Prof. Gross juga mengkaji pasal 73 dari Piagam mengenai daerah yang tidak berpemerintahan sendiri dan hak untuk menentukan nasib sendiri tidak dimasukkan sebagai salah satu tujuannya. Memajukan dan mengembangkan pemerintahan sendiri memang dalam pasal 73 (b) akan tetapi pelaksanaannya digantungkan pada pasal 76 (b) yaitu dari persyaratan perjanjian daerah perwalian. Dari pengkajian pasal-pasal Piagam tersebut, Prof. Gross berkesimpulan bahwa, "it is clear that nowhere has the right of self-determination in the legal sense has been established". Seterusnya dikatakan : "But no matter how potent it may be in the actual operations of the United Nations, still it is not a right in terms of the charter".<sup>19</sup>

Meskipun hak untuk menentukan nasib sendiri tidak berhasil diakui sebagai suatu kaidah hukum oleh masyarakat Internasional, akan tetapi sebagai kekuatan moral mempunyai potensi besar sehingga dapat merubah gambaran dari peta dunia.<sup>20</sup> Bagi bangsa-bangsa yang dijajah dan ingin merdeka hak untuk menentukan nasib sendiri dianggap sebagai ajaran Hukum Alam dan dipergunakan sebagai hak untuk mengadakan revolusi apabila negara

penjajah tidak berniat memberi kemerdekaan bagi wilayah jajahannya.<sup>21</sup> In 1945 and thereafter self-determination was a weapon aimed primarily at the victorious imperial powers themselves, and was under their control only in a sense that they could fight it outright, as in Indonesia and Indo China, or yield to it with greater or lesser grace, as in the Phillipines, India, Burma and Ceylon.<sup>22</sup> Penggunaan hak untuk menentukan nasib sendiri oleh bangsa-bangsa yang ingin merdeka memberikan pengaruh yang cukup besar pada resolusi-resolusi Majelis Umum PBB. Dalam resolusi Majelis Umum 1514 (XV) tertanggal 14 Desember 1960 mengenai "The Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples" yang dalam pasal 2 dikatakan :

"All the peoples have the right to self-determination by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development."

Perumusan semacam itu kembali dimuat dalam pasal I dari dua konvensi yang terdapat dalam lampiran konvensi Internasional mengenai Hak-Hak Azasi Manusia (Resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI) tertanggal 16 Desember 1966) yaitu : The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights dan The International Covenant on Civil and Political Rights. Meskipun hak untuk menentukan nasib sendiri telah dimuat dalam resolusi-resolusi Majelis Umum, dari perkembangan tersebut belum dapat disimpulkan dengan pasti bahwa hak tersebut telah menjadi hukum positif dalam Hukum Internasional. Alasan utama yang dapat dikemukakan adalah bahwa Majelis Umum hanya bertugas memberi rekomendasi yang tidak mengikat. Resolusi-resolusi yang dikeluarkan bukan merupakan suatu perjanjian yang mengikat secara hu-

18. Ibid.

19. Ibid hal 139.

20. Louis Henkin, How Nations Behave; Law and Foreign Policy, New York, 1979; hal 16.

wett berpendapat bahwa dalam resolusi-resolusi Majelis Umum yang dikeluarkan berulang-ulang seperti resolusi mengenai hak untuk menentukan nasib sendiri dapat mempunyai sifat yang normatif daripada doktrin yang politis; sehingga Majelis Umum dalam hal tersebut telah berperan sebagai badan "quasi legislatif".<sup>23</sup> Sikap normatif dari hak tersebut bukan disebabkan karena resolusinya, akan tetapi karena keikutsertaan (aksesi) dari para anggota PBB pada resolusi tersebut. Sehingga bagaimanapun pentingnya peranan Majelis Umum sebagai badan quasi legislatif, "the Assembly remains primarily a deliberative organ and not a legislative organ".<sup>24</sup> Keinginan untuk menjadikan hak untuk menentukan nasib sendiri sebagai norma hukum tidak berhenti di tengah jalan dan mengenai hal ini dapat diketahui pada waktu memperbincangkan naskah Hukum Perjanjian Internasional pada konferensi Wina di Austria. Delegasi Italia mengusulkan agar disusun suatu daftar kaidah hukum yang dapat dimasukkan dalam kategori Jus Cogens, untuk menjaga hak azasi dari manusia; dan dalam daftar tersebut diusulkan agar seluruh pasal 1 dari Piagam PBB di mana hak untuk menentukan nasib sendiri dimuat dapat dianggap sebagai Jus Cogens atau *peremptory norms*.<sup>25</sup> Konsep Jus Cogens adalah suatu perkembangan baru dalam Hukum Internasional yang dapat disamakan dengan ketentuan Hukum Publik dalam Hukum Nasional yang menjaga dan mempertahankan ketertiban Umum. Sehingga ketentuan dalam Perjanjian Internasional yang bertentangan dengan Jus Cogens atau *peremptory norms* harus dianggap batal karena bertentangan

dengan ketertiban Umum masyarakat Internasional.<sup>26</sup> Hakim Manfred Lachs dari Mahkamah Internasional juga berpendapat bahwa Jus Cogens tidak saja termasuk tindakan pembajakan (piracy) atau perbudakan, akan tetapi juga setiap tindakan yang membahayakan perdamaian dan hak untuk merdeka bagi negara-negara dan juga hak untuk menentukan nasib sendiri.<sup>27</sup> Rupanya sudah menjadi suatu kebiasaan apabila ada resolusi Majelis Umum PBB yang melibatkan hubungan antar negara seperti "The Declaration of Principles of International Law concerning Friendly Relation and Co-operation among states in Accordance with the Charter of the United Nations (resolusi Majelis Umum 2625 (XXV) 24 October 1970) kembali memuat hak untuk menentukan nasib sendiri. Panitia yang dibentuk oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1963 untuk membuat Deklarasi tersebut di atas pandangannya mengenai ruang lingkup dari hak untuk menentukan nasib sendiri lebih luas. Panitia berpendapat bahwa perwujudan hak untuk menentukan nasib sendiri harus ditekankan pada "kehendak rakyat" ("the will of the people"), yang belum tentu ingin merdeka dan mempunyai pemerintahan sendiri; daripada lepas terাপung-apung di lautan Internasional tanpa adanya dukungan dan menempatkan diri dalam suatu bahaya dianeksir oleh negara yang lebih kuat, beberapa dari wilayah ini tetap menginginkan kedudukan sebagai wilayah koloni.<sup>28</sup>

23. D.W. Bowett, *The Law of International Institutions*, London, 1970, hal 41.

24. *Ibid* hal 24.

25. *Ibid* dalam Myres S. McDougal, Harold Laswell,

26. Article 64 Vienna Convention on the Law of Treaties : If a new *peremptory norm of general international law* emerges, any existing treaty which is in conflict with that norm becomes void and terminates.

27. Myres S. McDougal, Harold Laswell, Lung-Chu Chen, *Human Rights and World Public orders*, hal 349.

28. Robert Rosenstock, *The Declarations of Principles of International Law*

Oleh karena itu Panitia memberikan alternatif bagi perwujudan hak untuk menentukan nasib sendiri sebagai "free association or integration with an independent State or the emergence into any other political status freely determined by a people".<sup>29</sup> Rosenstock yang membuat artikel mengenai Deklarasi ini berpendapat bahwa apabila diikuti jalan fikiran dari Panitia mengenai perwujudan hak untuk menentukan nasib sendiri maka hak tersebut dapat merupakan suatu "workable text".<sup>30</sup> Sehingga kedudukan hak untuk menentukan nasib sendiri kira-kira terletak di antara rekomendasi dan ketentuan Hukum yang mengikat.<sup>31</sup> Meskipun sudah ada kecenderungan untuk menuju ke arah ketentuan Hukum yang mengikat apabila diikuti perkembangan resolusi-resolusi Majelis Umum; akan tetapi belum ada suatu bukti yang positif bahwa hak untuk menentukan nasib sendiri telah menjadi suatu kaidah Hukum yang mengikat. Indikasi bahwa suatu nilai telah menjelma menjadi kaidah Hukum harus ditunjang dengan praktek negara yang kemudian menjadi hukum kebiasaan, seperti halnya dengan praktek negara mengenai Landas kontinen yang sudah diakui sebagai Hukum kebiasaan Internasional.

Bilamana suatu Hukum kebiasaan dapat timbul telah diutarakan dalam pasal 38 (1b) Statuta Mahkamah Internasional : "kebiasaan-kebiasaan Internasional, yang terbukti merupakan praktek-praktek umum yang diterima sebagai Hukum". Apabila diikuti jalan pemikiran tersebut maka harus dibuktikan bahwa memang ada praktek-praktek negara yang berulang-ulang dilakukan sehingga dirasakan sudah menjadi kewajiban Hukum untuk melaksanakan hak untuk menentukan nasib sendiri. Jadi ada dua faktor yang dapat dilihat dari pasal 38 (1b) Statuta Mahkamah Internasional yaitu pertama-tama praktek-praktek negara yang

dengan mudah dapat diketahui dan keduanya faktor psikologi atau subjektif. Faktor kedua ini sukar untuk diketahui sejauh mana negara penjajah mempunyai kesadaran Hukum untuk melepaskan wilayah jajahnya menjadi negara merdeka. Memang dapat diketahui dalam praktek bahwa banyak negara seperti India, Malaysia, Burma dan Filipina telah diberikan kemerdekaannya oleh bekas negara penjajahnya, tetapi sulit untuk diketahui apakah motifnya bersifat politis atau berdasarkan kewajiban Hukum. Juga dilain pihak tidak boleh dilupakan bahwa ada negara-negara yang baru mendapatkan kemerdekaannya seperti Aljazair dan Indonesia setelah memperjuangkannya dengan cara perjuangan fisik melawan negara penjajah. Sehingga praktek negara selain sukar untuk menentukan motifasinya juga tidak konsisten seperti kata Prof. Gross :

"True self-determination has been granted or conceded to an impressively large number of peoples or nations but it would not be possible to supply the missing element, namely that practice was based on a sense of legal obligation. On the contrary, the practice of decolonization is a perfect illustration of a usage dictated by political expediency or necessity or their convenience. And moreover, it is neither constant nor uniform".<sup>32</sup>

Kesulitan lain yang menyebabkan hak untuk menentukan nasib sendiri dapat dianggap sebagai hak dalam arti Hukum, adalah sukarnya untuk memberikan batasan dari apa yang dimaksudkan dengan bangsa. Masalah ini telah dikemukakan oleh Jenks sebagai berikut :

"Political freedom is the element of human dignity most difficult to express in a legal principle or obligation. The United Nations Covenants

provide that "all people's have the right of self-determination by virtue whereof they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development, but the practical application of the provisions involves three difficulties.

Peoples is a collective plural of indeterminate contents, whether a particular group of persons constitute people is a question of judgement concerning which views and interest may differ. Secondly, self determination can mean only the wishes of the people concerned, which may differ from the political interest or ideological preconceptions of those who claim to be their champion. Thirdly the right cannot be exercised by legal process it presupposes political decisions and political actions".<sup>33</sup>

Hak untuk menentukan nasib sendiri tanpa ada suatu prosedur yang diakui bagi pelaksanaannya, dengan plebisit atau cara lain, cenderung akan menjadi suatu manifesto politik dari pada suatu hak dalam arti Hukum.<sup>34</sup> Meskipun telah diutarakan melalui pengkajian ketentuan substantif dan prosedural bahwa hak untuk menentukan nasib sendiri sukar untuk dianggap sebagai kaidah Hukum, dan dalam arti politispun ada yang berkeberatan penerapannya secara umum pada semua wilayah yang ingin merdeka. Sebagai pelaksanaannya ada yang mengusulkan agar hak untuk menentukan nasib sendiri hanya dapat diterapkan pada proses dekolonisasi dari wilayah jajahan.<sup>35</sup> Sewaktu wilayah ini

telah memperoleh kemerdekaannya, tidak diperkenankan bagi kaum separatis untuk memisahkan diri dan mendirikan negara baru dari bagian wilayah tersebut.<sup>36</sup>

Keberatan dari pendapat tersebut dapat dimengerti karena seharusnya apabila suatu negara baru sudah terbentuk dari bekas wilayah jajahan sebaiknya tidak ada lagi perpecahan dari dalam yang dapat mengganggu persatuan dan kesatuan bangsa. Gerakan yang ingin memisahkan diri berdasarkan kesukuan agama atau kedaerahan selain dapat mengganggu integritas suatu negara juga akan menimbulkan keresahan dalam Hubungan Internasional.

#### IV

Dalam kasus khusus badan Internasional pernah menyelesaikan pelaksanaan hak untuk menentukan nasib sendiri melalui proses Hukum Internasional. Kasus tersebut adalah perjanjian antara Republik Indonesia dan kerajaan Nederland mengenai Irian Barat dalam Pasal XVIII dikatakan sebagai berikut :

Indonesia, dengan bantuan dan ikut sertanya wakil Perserikatan Bangsa Bangsa dan stafnya, akan mengadakan usaha-usaha untuk memberi kesempatan kepada rakyat wilayah terse-

35. Zubeida Mustafa, *The Principle of Self-determination in International Law*, the *International Lawyer*, Vol. 5, No. 3, July 1971, hal 486.

36. *Ibid.* Ada pendapat lain yang menyatakan bahwa apabila negara telah berdiri masih ada kemungkinan untuk memisahkan diri dari wilayah negara tersebut berdasarkan atas hak azasi manusia dan mendirikan negara baru. Untuk ini lihat karangan Subrata Roy Chowdhury, *The Status and Norms of Self-Determination in Contemporary International Law: Netherlands International Law Review, Essays on International Law and Relations in Honour of A.J.P. Tammes*, 1977, Vol. XXIV, Special Issue, hal. 22. Untuk

33. C. Wilfred Jenks, *A new world of Law ? A study of Creative Imagination in International Law*. London, 1969, hal 46.

34. *Ibid.* Bandingkan dengan pendapat dari Michael Walzer dalam bukunya: *Just and Unjust wars*, Penguin, 1980. Hal. 88. *Self-determination* adalah



but untuk melaksanakan kebebasan memilih. Usaha-usaha tersebut akan mencakup :

- a. Konsultasi ( musyawarah ) dengan dewan-dewan perwakilan mengenai prosedur dan cara-cara yang pantas dianut untuk mengetahui kebebasan pernyataan rakyat.
- b. Penentuan tanggal yang pasti untuk kebebasan memilih dalam jangka waktu yang ditetapkan oleh Persetujuan sekarang ini.
- c. Perumusan pertanyaan-pertanyaan sedemikian rupa agar penduduk dapat menentukan (a) apakah mereka ingin tetap bergabung dengan Indonesia, atau (b) apakah mereka ingin memutuskan hubungan mereka dengan Indonesia.
- d. Hak pilih semua orang dewasa, pria dan wanita, bukan warga negara asing, yang merupakan penduduk pada waktu perwujudan penentuan nasib sendiri, untuk ikut serta dalam perwujudan nasib sendiri yang akan dilaksanakan sesuai dengan praktek Internasional, termasuk penduduk-penduduk yang pergi sesudah 1945 dan kembali ke daerah itu untuk bertempat tinggal lagi setelah berakhirnya Pemerintah Netherland.<sup>37</sup>

Pelaksanaan dari penentuan nasib sendiri ini telah diwujudkan dan hasilnya umum diketahui bahwa Irian Barat sudah merupakan bagian dari wilayah Republik Indonesia yang tidak terpisahkan lagi. Dari pengalaman tersebut di atas dapat dikatakan bahwa pelaksanaan perwujudan hak untuk menentukan nasib sendiri hanya dapat berhasil apabila terlibat pihak ketiga, dalam hal ini adalah wajar bahwa pihak ketiga tersebut adalah Perserikatan Bangsa-Bangsa suatu badan Internasional yang dewasa ini dapat diterima kenetralannya oleh Masyarakat Internasional. Meskipun demikian pelaksanaan perwujudan hak untuk menentukan nasib sendiri melalui Perserikatan Bangsa-Bangsa bukan suatu hal yang umum. Karena plebisit merupakan, *rare exception, than the rule, which again proves that a positive "right of self determination" was never internationally recognized*.<sup>38</sup>

Dengan demikian maka kita akhiri perbincangan mengenai posisi dari Hak untuk menentukan nasib sendiri ini yang pada waktu ini masih merupakan kaidah moral positif daripada kaidah hukum yang mengikat para anggota Masyarakat Internasional.

37. Lihat dalam buku, Persetujuan Indonesia-Nederland mengenai Penyerahan Irian Barat kepada Republik Indonesia, Departemen Penerangan R.I., hal. 17-18.

38. Dr. J.H.W. Verzijl, *International Law in Historical Perspectives*, Vol. I, hal. 326.

