

---

# BEBERAPA PANDANGAN HISTORIS DAN PRAKTIK PELAKSANAAN DOKTRIN *REBUS SIC STANTIBUS* DALAM HUKUM INTERNASIONAL

Moch. Basarah  
Guru Besar Tetap Universitas Islam Bandung  
E-mail : [abaibasara@gmail.com](mailto:abaibasara@gmail.com)

---

## **Abstract**

*By rebus sic stantibus, the countries with their efforts could demand their rights back. Differences in terminology can thus blur the differences and the similarities in the implementation. The International Law Commission has rejected the usage of the terminology of rebus sic stantibus. They prefer using the terminology of the doctrine of fundamental changes on equality and justice reasons, and getting rid of the terminology of rebus sic stantibus as it is assumed to cause unintended effects. This doctrine, in fact has been performed, primarily after the end of the war between the allies and Germany. A conditional change can be expressed, although it can not properly be predicted before. It depends on the intention and the hopes of the concerned parties, and intended change characteristic as well which may appear from suspension and restriction of doctrine implementation according to the circumstances of that time.*

**Keywords:** *Rebus sic stantibus - International Law- Implementation*

---

## **A. Pendahuluan**

Permasalahan mengenai hak suatu negara untuk mengakhiri atau membatasi pelaksanaan ketentuan-ketentuan suatu perjanjian yang telah dibuatnya berdasarkan keadaan-keadaan yang telah berubah (*Rebus sic stantibus*) merupakan permasalahan yang sudah lama. Setelah berabad-abad lamanya pembicaraan mengenai doktrin hukum tersebut, keberadaannya, jangkauan, tetap dianggap kontroversial.<sup>1</sup>

Kadang-kadang kepentingan praktis dan politis suka berlebihan dan tidak wajar, sehingga banyak negara yang tidak menyukai secara *status quo* terhadap *rebus sic stantibus* ini. Yang hanya dijadikan sebagai suatu jembatan untuk menghindar

dari perjanjian-perjanjian yang membebani. Sedangkan, pihak lainnya mengkhawatirkan hal ini akan menjadi ancaman bagi kestabilan dan kepentingan-kepentingan mereka.

Para ahli hukum internasional dalam usahanya untuk membatasi hak yang dituntut, terpaksa mengambil jalan ke luar dengan bermacam-macam teknik yang sebagian besar diambil dari sistem hukum nasional.<sup>2</sup> Mereka mengatakan, bahwa dengan *rebus sic stantibus* negara-negara dengan berbagai upaya dapat menuntut kembali haknya. Namun, perbedaan terminologi justru dapat mengaburkan persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan yang terdapat di dalam pelaksanaannya.

---

<sup>1</sup> Oliver J. Lissitzyn, *Treaties and Changed Circumstances*, AJIL No. 61/1967, hlm. 895

<sup>2</sup> *Ibid.*

---

Komisi Hukum Internasional dalam laporan kerjanya pada sidang (ke 18) tahun 1966, menolak menggunakan istilah *rebus sic stantibus*. Komisi lebih suka menggunakan *doktrin perubahan mendasar atas alasan persamaan derajat dan keadilan*, bahkan membuang istilah *rebus sic stantibus* karena dianggap dapat menimbulkan akibat-akibat yang tidak diinginkan.<sup>3</sup>

Dalam Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian, terdapat ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas di sini termasuk Pasal 62, yang secara eksplisit berusaha untuk membatasi jangkauan berlakunya Konvensi. Secara tersendiri ketentuan-ketentuan di dalam Konvensi seolah-olah memberikan pengaruh besar pada doktrin dan pelaksanaannya, karena ketentuan-ketentuan tersebut juga merupakan formulasi yang relevan dan otoritatif dengan doktrin.<sup>4</sup>

Rumusan Pasal 62 memperlihatkan sikap hati-hati, baik yang ditunjukkan oleh Komisi Hukum Internasional maupun Konvensi Wina sendiri terhadap apa yang dimaksud untuk menghindari ancaman terhadap asas *pacta sunt servanda*. Oleh karena itu, terhadap doktrin tersebut harus ada pembatasan,<sup>5</sup> karena jika tidak ada pembatasan akan mempengaruhi asas *pacta sunt servanda* dan seluruh sistem hubungan internasional akan tidak menentu. Namun demikian, berlakunya doktrin *rebus sic*

*stantibus*, tampaknya tidak dapat dihindari lagi dalam praktik hukum internasional.<sup>6</sup>

Beragamnya hukum perjanjian, seperti yang terdapat pada hukum-hukum kontrak di dalam sistem hukum nasional suatu negara, adalah merupakan perangkat hukum nasional yang dapat memberikan perlindungan hukum. Penafsiran menurut sistem hukum nasional terhadap hukum perjanjian internasional dapat memberikan pengaruh terhadap negara-negara lain, khususnya dalam memberikan dukungan suara.<sup>7</sup> Apakah penggunaan suatu persetujuan pada suatu situasi tertentu itu sesuai atau tidak dengan kepentingan-kepentingan, keinginan dan keberatan-keberatan dari para pihak.

Untuk memastikan tujuan-tujuan dan keinginan bersama dari para pihak dalam suatu perjanjian, sering sulit untuk diwujudkan, karena dalam beberapa kasus ternyata para pihak tidak mempunyai tujuan-tujuan atau keinginan tertentu yang berkaitan dengan keadaan-keadaan yang tidak terduga di masa yang akan datang.<sup>8</sup>

Naskah dari suatu perjanjian biasanya merupakan suatu formula yang telah direncanakan. Bahkan, jika maksud dan keinginan bersama yang sesungguhnya dapat dipastikan, kemungkinan dapat diganti oleh keinginan-keinginan bersama yang baru berkembang pada masa berlangsungnya pelaksanaan perjanjian. Namun, metoda-metoda untuk mengatasi

---

<sup>3</sup> J.G Starke, *Introduction to International Law*, Butterworths, 1989, hlm. 473

<sup>4</sup> Lihat, *Guide to Draft Articles on the Law of Treaties Adopted by ILC*, UN Doc. A/C.6/376, May 11, 1967, AJIL, hlm. 1123.

<sup>5</sup> G. von Glahn, *Law Among Nations*, MacMillan Pub., New York, 1981, hlm. 444.

<sup>6</sup> Oppenheim, *International Law*, Stevens and Sons, Vol. I, London, 1970, hlm. 939.

<sup>7</sup> Bandingkan, G. von Glahn, *Loc. Cit.*

<sup>8</sup> Lihat Gordon, *The World Court and the Interpretation of Constitutive Treaties*, AJIL 59/1965, hlm. 794

---

kesulitan tersebut sesungguhnya akan terdapat di dalam proses penafsiran itu sendiri.

Jika keinginan bersama dari para pihak memperlihatkan akan timbulnya keinginan baru, maka merupakan hal yang wajar apabila suatu penafsiran memberikan pengaruh pada keadaan-keadaan yang tidak terduga di masa yang akan datang. Demikian pula, jika terdapat suatu kenyataan bahwa tujuan dan keinginan bersama dari para pihak yang secara khusus berkaitan dengan suasana baru tersebut, tidak ada atau bertentangan, maka tugas dari *interpreter* adalah untuk menentukan apakah yang telah menyebabkan timbulnya keinginan dari para pihak yang dapat meramalkan situasi baru tersebut.<sup>9</sup>

Penafsiran harus didasarkan pada maksud-maksud dan tujuan-tujuan utama dari suatu perjanjian; dengan memberikan kemudahan bukan merintanghi pencapaian maksud-maksud dan tujuan-tujuan dari suatu perjanjian. Faktor-faktor lainnya yang perlu diperhitungkan adalah kepentingan dan keinginan pihak ketiga (yang lebih besar), kepada siapa mereka memihak.<sup>10</sup>

Adanya pendapat yang mengatakan, bahwa jika tujuan-tujuan dan keinginan bersama tidak dapat dibuktikan kebenarannya, maka hal tersebut dapat mengubah suatu penafsiran yang akan memberikan pengaruh pada pembuat keputusan.<sup>11</sup> Namun hal ini tidak dapat dihindari, walaupun akan berpengaruh

terhadap kasus-kasus lainnya, karena sulitnya memberikan alasan untuk menolak bahwa permasalahan sebagai akibat perubahan-perubahan keadaan dapat dianggap sebagai sebuah penafsiran.

Melakukan penafsiran lebih bersifat seni daripada ilmu pengetahuan. Unsur subyektif selalu ada dalam suatu penafsiran, tetapi adanya unsur subyektivitas bukan berarti tidak dapat dihindari. Dalam berbagai tingkatan unsur subyektivitas dapat terkontrol oleh suatu keadaan dan tujuan sebenarnya dari suatu perjanjian yang dibuat oleh para pihak.<sup>12</sup> Karena, jika suatu penafsiran menyatakan hal-hal yang bertentangan dengan suatu keadaan, atau keinginan-keinginan yang tidak mungkin. Pada umumnya akan dianggap sebagai tindakan sewenang-wenang, tidak adil dan tidak sesuai dengan hukum.

Beberapa ahli hukum internasional dan negara-negara menganggap, bahwa doktrin *rebus sic stantibus* merupakan pembenaran atas penolakan kewajiban-kewajiban yang memberatkan dari suatu perjanjian.<sup>13</sup> Dengan kata lain, agar tujuan keseimbangan dari suatu perjanjian terwujud, sebaiknya dilanjutkan daripada digagalkan oleh perkembangan hukum yang dapat mengakhiri hubungan-hubungan hukum, sehingga akan menimbulkan ketidak serasian di antara para pihak.

Permasalahan yang merupakan pengaruh dari suatu perubahan keadaan dalam hubungannya dengan perjanjian,

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Bandingkan dengan Harvard Research in International Law, *Law of Treaties*, AJIL 29/1965, hlm. 1097.

<sup>13</sup> *Ibid.*

---

pada dasarnya merupakan salah satu akibat hukum dari suatu penafsiran. Oleh karena itu, pelanggaran terhadap suatu perjanjian tidak akan terjadi, jika perjanjian tersebut tidak digunakan dalam keadaan-keadaan di mana para pihak tidak bermaksud atau berharap untuk memberlakukannya.

## **B. Pembahasan**

### **1. Persetujuan dari suatu Perjanjian Internasional**

Negara dikatakan berdaulat (*sovereign*), karena hal ini merupakan sifat atau ciri yang hakiki dari suatu negara. Kedaulatan merupakan aspek utama yang harus dimiliki setiap negara, terutama jika melakukan hubungan dengan negara lain (juga dengan organisasi-organisasi negara). Jika pengertian negara berdaulat dimaksudkan, bahwa negara tersebut mempunyai kekuasaan tertinggi, pengertian ini secara sepintas bertentangan dengan hukum internasional sebagai suatu sistem hukum yang mengatur hubungan internasional, terutama hubungan antar negara. Karena hukum internasional tidak mungkin mengikat negara, apabila negara tersebut merupakan kekuasaan tertinggi yang tidak mengakui kekuasaan lain yang lebih tinggi.<sup>14</sup>

Oleh karena itu, dapat dikatakan tidak mungkin suatu keputusan pihak ketiga dapat mempengaruhi suatu sistem yang merupakan keputusan hukum, kecuali jika

semua negara sepakat. Brownlie mengatakan, bahwa kedaulatan yang dimiliki oleh setiap negara bukan berarti negara lainnya tidak mempunyai kedaulatan yang sama.<sup>15</sup> Kedaulatan dan persamaan derajat negara-negara menunjukkan suatu doktrin konstitusional sebagai dasar hukum bangsa-bangsa, yang memimpin masyarakat yang khususnya terdiri dari negara-negara yang mempunyai kepribadian hukum yang sama.<sup>16</sup>

Dari prinsip tersebut, menurut Brownlie terdapat beberapa pengaruh, terutama dalam hal pemberian ijin negara-negara. Ia mengatakan hal-hal sebagai berikut:

*"Jurisdiction of international tribunals depends on the consent of the parties; membership of international organizations is not obligatory; and the powers of the organs of such organizations to determine their own competence, to take decisions by majority vote, and to enforce decisions, depend on the consent of member states".<sup>17</sup>*

Dengan demikian pengertian kedaulatan bukan berarti kekuasaan tertinggi yang tidak mengakui keberadaan negara lain, bahkan keberadaan hukum internasional. Jadi dalam hal ini yang penting adalah, bahwa setiap negara mempunyai kedudukan yang sama (*equality*). Karena persamaan derajat negara-negara mempunyai peran yang

---

<sup>14</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Bina Cipta, Bandung, 1976, hlm. 16.

<sup>15</sup> Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1990, hlm 287

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

---

sangat penting. Adanya peran persamaan derajat ini dapat dilihat terutama dalam hal pembatasan wilayah laut, sampai sejauh mana batas yang wajar dari wilayah laut, sehingga terlihat peranan tersebut.<sup>18</sup>

Di samping peran tersebut, dalam persamaan derajat terdapat dua kedudukan yang sangat penting, yaitu:<sup>19</sup>

- a) adanya interpretasi terhadap arti persamaan derajat yang dimaksudkan untuk mengurangi ketegasan dari hukum yang dianggap meniadakan penerapan aturan hukum yang tidak berdasarkan keadilan;
- b) persamaan derajat dianggap lebih berperan secara otonomi (negara bersangkutan) dan fungsi persamaan derajat merupakan bagian integral dari hukum internasional. Oleh karena itu, penerapan persamaan derajat akan menghasilkan perubahan aturan hukum secara umum, yang fakta-faktanya akan terdapat dalam kasus.

Maka dengan diakuinya batas wilayah laut, penerapan prinsip persamaan derajat dianggap telah terdapat dalam aturan hukum internasional. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, Pengadilan Internasional (ICJ), menyatakan:<sup>20</sup>

"Persamaan derajat sebagai konsep hukum bertujuan untuk tercapainya

keadilan. Pengadilan bertugas untuk memberi pengertian dari pelaksanaan keadilan melalui penerapan hukum".

Istilah *equality* telah dipergunakan dengan berbagai pengertian berdasarkan konsep hukum. Seringnya persamaan derajat dipertentangkan dengan peraturan hukum nasional suatu negara yang sifatnya kaku, merupakan masalah tersendiri yang dapat mengurangi kehendak untuk melaksanakan keadilan. Tapi pada umumnya mengatakan, bahwa pertentangan ini tidak sesuai dengan perkembangan hukum internasional yang menerapkan persamaan derajat sebagai konsep hukum.<sup>21</sup>

Dalam membuat suatu keputusan, para pembuat keputusan politik di bidang internasional hanya sedikit yang menghubungkan keputusannya dengan teori-teori, bahkan lebih kecil kemungkinannya suatu keputusan politik dikaitkan dengan yurisprudensi.<sup>22</sup> Karena yang diinginkan mereka, adalah sesuatu yang praktis dan berhasil. Jika mereka dapat diyakinkan bahwa, suatu rejim hukum dapat dijalankan dan diterima secara luas dengan cara menawarkan prospek pemecahan masalah yang baik, mereka tidak akan mempermasalahkan pemberian sebagian kedaulatannya. Hambatan yang paling besar adalah untuk merancang suatu rejim hukum yang dapat memuaskan dan memenuhi

---

<sup>18</sup> LDM Nelson, *The of Equality in the Delimitation of Maritim Boundaries*, AJIL, 1990, Vol.8, No. 3, hlm. 839..

<sup>19</sup> Jennings, *Equality and Equitable Principles*, ANNUAIRE SUISSE DE DROIT INTERNATIONAL No.42, 1986, hlm. 27.

<sup>20</sup> LDM Nelson, *Op. Cit.*, hlm. 839.

<sup>21</sup> Jennings, *Op. Cit.* Lihat juga Putusan ICJ tahun 1982 dalam perkara Tunisia/Libya, par. 60 dan 71 yang berpendapat sama dengan Hakim Hudson dalam kasus Belanda/Belgia.

<sup>22</sup> James L. Brierly, *The Law of Nations*, Oxford, London, 1972, hlm. 47.

<sup>23</sup> *Ibid.*

---

kepentingan politik praktis mereka.<sup>23</sup>

Para pembuat keputusan politik tidak akan menganggap dirinya sebagai penghuni dunia yang dapat bertindak sekehendak hatinya tanpa memperhatikan akibat-akibatnya bagi bangsa lain. Mereka akan mempertahankan pendapatnya atas dasar kedaulatan, karena prinsip saling ketergantungan di antara negara-negara semakin mereka pahami. Oleh karena itu, banyak usaha di bidang internasional yang telah dilakukan di antara bangsa-bangsa melalui telepon, faxsimile atau dengan kunjungan pribadi bahkan dengan pertemuan internasional, sehingga kapasitas mereka sangat mempengaruhi konteks di mana perangkat hukum internasional berfungsi.

Jika melihat perkembangan hukum internasional konvensional, seperti halnya dengan perjanjian-perjanjian memerlukan waktu lama, hal ini terlihat kurang praktis. Karena dalam membentuk suatu perjanjian sebelum diratifikasi, harus dirundingkan terlebih dahulu. Proses ini kadang-kadang demikian lambat dan memakan waktu, sehingga peristiwa-peristiwa banyak terjadi sebelum Konvensi berlaku. Contoh yang paling konkrit dalam hal ini adalah nasib *Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities* 1988 yang tidak akan berlaku karena adanya keyakinan yang luas bahwa ketentuan di dalam Konvensi tidak cukup melindungi Antartika.<sup>24</sup>

Keadaan tersebut disebabkan karena jumlah peserta yang mengadakan

perundingan hanya meliputi segmen kecil dari masyarakat internasional. Namun demikian permasalahan yang timbul akan lebih besar jika membentuk konvensi yang bersifat multilateral, karena selalu mendapat kesulitan untuk tercapainya maksud dari suatu perundingan - mereka memerlukan diplomasi multilateral yang luas. Kesulitan lainnya di dalam membuat hukum perjanjian adalah perolehan suara bulat dalam permintaan persetujuan (*consent*) negara-negara yang terlibat. Seluruh struktur dan isi dari hukum perjanjian didasarkan pada prinsip persetujuan (*consent*), dan prinsip ini biasanya digunakan secara khusus. Seperti terdapat di dalam Pasal 11 Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian, yang menyatakan:

*"The consent of a State to be bound by a treaty may be expressed by signature, exchange of instruments constituting a treaty, ratification, acceptance, approval or accession, or by any other means if so agreed".*

Di samping pasal tersebut, terdapat beberapa pasal di dalam Konvensi Wina 1969 yang menyatakan, kapan persetujuan tersebut diperoleh dan kapan suatu persetujuan disimpulkan. Perlu dikemukakan bahwa di dalam Konvensi Wina 1969, tidak terdapat indikasi adanya suatu negara dapat terikat oleh suatu perjanjian tanpa persetujuan negara yang bersangkutan. Namun, ketentuan persetujuan dengan suara bulat terdapat di dalam Pasal 41 Konvensi Wina 1969.

Dalam kaitannya dengan uraian di

---

<sup>24</sup> Geoffrey Palmer, *New Ways to Make International Environmental Law*, AJIL 86/1992, hlm. 271-272.

---

atas, Lord McNair mengatakan, bahwa pada prinsipnya suatu negara tidak dapat terikat oleh suatu perjanjian, kecuali jika negara tersebut telah memberikan persetujuannya untuk terikat oleh suatu perjanjian, dan prinsip tersebut dapat diterapkan pada segala jenis perjanjian.<sup>25</sup> Frederic Kirgis Jr.<sup>26</sup> memberikan analisis teknik pembuatan peraturan non-tradisional dari beberapa organisasi internasional, termasuk *International Labour Organization, Universal Postal Union, World Health Organization, International Civil Aviation Organization dan International Maritime Organization*, bahwa instrumen pokok dari sebagian besar lembaga-lembaga khusus memuat prosedur amandemen yang mengikat semua anggota, jika 2/3 dari semua anggota menggunakan dan meratifikasi amandemen.

Prosedur lainnya yang banyak digunakan, yaitu bahwa pernyataan persetujuan dan prosedur persetujuan tidak akan digunakan jika persentase keanggotaan tertentu tidak memenuhinya. Namun, selain itu terdapat prosedur lain yang tidak memperhatikan anggotanya secara individual, misalnya Dewan ICAO yang mempunyai 33 anggota menggunakan prosedur dengan standar internasional. Prosedur ini akan digunakan jika suara 2/3 terpenuhi, kecuali jika mayoritas negara-negara anggota tidak setuju.<sup>27</sup>

## 2. Beberapa Pandangan tentang Doktrin *Rebus Sic Stantibus*

Chesney Hill<sup>28</sup> mengatakan, bahwa permasalahan pengaruh dari perubahan-perubahan keadaan adalah merupakan salah satu maksud para pihak. Selanjutnya ia mengatakan :

*“The doctrine as understood by States is clearly based juridically upon the intention of the parties at time of the conclusion of the treaty ... The same reference to the intention of the parties at the time of the conclusion of the treaty appears in the idea the circumstances must be of a nature to take away the raison d'etre or cause of the treaty ... . Thus, the doctrine of rebus sic stantibus is based juridically upon the intention of the parties. A change of circumstances become relevant to the obligatory force of a treaty only in so far as it is related to the wills of the parties to the treaty at the time of the conclusion of the treaty. It is not an objective rule of international law which is imposed upon the parties, but is a rule for carrying the intention of the parties effect”.*

Di samping itu, *The Harvard Research in Law dalam draft Convention on the Law of Treaties* menguraikan norma-norma hukumnya secara substantif<sup>29</sup> sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 28 *Rebus sic stantibus*, sebagai berikut :

*“a) A treaty entered into with*

---

<sup>25</sup> Lord McNair, *The Law of Treaties*, Oxford, London, 1961, hlm. 162

<sup>26</sup> Lihat Geoffrey Palmer, *Op. Cit.*, hlm. 273.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Lihat Oliver J. Lissitzyn, *Op. Cit.*, hlm. 898.

<sup>29</sup> Lihat Harvard Research in International Law, *Law of Treaties*, AJIL 29/1965, *Loc. Cit.*

---

*reference to the existence of a state of facts the continued existence which was envisaged by the parties as a determining factor moving them to undertake the obligation stipulated, may be declared by a competent international tribunal or authority to have ceased to be binding, in the sense of calling for further performance, when state of the facts has been essentially changed”.*

Pasal tersebut memberikan suatu indikasi, bahwa teks harus diartikan untuk memperlihatkan tujuan-tujuan dari para pihak yang dijadikan sebagai tolok ukur. Hal ini dianggap sebagai dasar pendapat dari para ahli, pengadilan nasional maupun internasional, analogi-analogi hukum nasional, dan praktik dari beberapa negara. Dengan perkataan lain, upaya dari *The Harvard Research in International Law* tersebut dimaksudkan untuk membatasinya dengan norma-norma hukum, sehingga tidak dijadikan sebagai tolok ukur *lege ferenda* tetapi hanya mendekati ketentuan-ketentuan hukum yang sudah ada.<sup>30</sup>

Lord McNair<sup>31</sup> memandang permasalahan tujuan dari suatu perjanjian sebagai dasar maksud dan keinginan dari para pihak atau untuk menghilangkan *raison d'etre* dari suatu perjanjian. Persetujuan terhadap masalah tersebut hanya didasarkan pada pokok permasalahan dari penerapan dan penafsiran suatu perjanjian. McNair mengemukakan beberapa contoh dalam

praktik di Inggris, di antaranya penasihat-penasihat hukum Pemerintah Inggris yang mempertahankan standar kesopanan yaitu dengan tidak diterapkannya suatu ketentuan perjanjian oleh pihak lain dalam keadaan tertentu, karena hal ini dapat dikatakan sebagai pelanggaran keinginan-keinginan yang wajar dari para pihak.

Brierly<sup>32</sup> mengemukakan pendapatnya dengan menunjuk pada keputusan *the Permanent Court of International Justice* dalam kasus *Free zones*, sebagai berikut:

*“Despite the caution of the language of the Court it seems to define clearly the scope of the doctrine. ... The clause is not a principle enabling the law to relieve from obligations merely because new and unforeseen circumstances have made them unexpectedly burdensome to the party bound, or because some consideration of equity suggests that it would be fair and reasonable to give such relief. ... What puts an end to the treaty is the disappearance of the foundation upon which it rests; or if we prefer to the matter subjectively, the treaty is ended because we can infer from its terms that the parties, though they have not said expressly what was to happen in the event which has occurred, would, if they had foreseen it, have said that the treaty ought to lapse. In short, the clause is a rule of construction which secures that a reasonable effect shall be given to the treaty rather than unreasonable one which would result from a literal*

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Lord McNair, *Op. Cit.*, hlm. 162.

<sup>32</sup> Brierly, *Op. Cit.*, hlm. 336-388.



---

*adherence to its expressed terms only. On this view the similarity between the doctrine of rebus sic stantibus and that of the "implied term" the English Law of the frustration of contract is very close. ... Both doctrine attempt not to defeat but to fulfil the intention, or as the English cases call it the "presumed intention", of the parties. ... As define by the Permanent Court the doctrine of rebus sic stantibus is clearly a reasonable doctrine which it is right that international law should recognize".*

Berdasarkan uraian di atas, Brierly mengatakan bahwa dengan adanya maksud dari para pihak, doktrin *rebus sic stantibus* dibatasi daya berlakunya, karena doktrin ini tidak dapat menyelesaikan masalah dari suatu perjanjian yang dianggap memberatkan, karena sesungguhnya tidak ada maksud dari para pihak untuk mengakhirinya. Brierly merasa tidak yakin bahwa diakuinya doktrin tersebut didasarkan atas kepentingan politik yang dapat diselesaikan oleh hukum, karena jika masalah tersebut merupakan masalah yang didasarkan atas kepentingan politik maka harus diselesaikan oleh aksi.<sup>33</sup>

Pandangan yang sama dikemukakan oleh Bishop<sup>34</sup> yang mengatakan, bahwa jika doktrin tersebut dibatasi pada kasus-kasus di mana para pihak yang mengadakan perjanjian didasarkan pada keadaan-keadaan yang sudah berubah. Maka jika para pihak sebelumnya telah

mengatakan akan terjadi perubahan, seharusnya para pihak menentukan juga bahwa perjanjian tersebut akan batal, sehingga wajar jika keinginan tersebut dicantumkan dalam perjanjian.

Beberapa contoh mengenai suatu perubahan keadaan terjadi dalam praktik, dikemukakan oleh *the Harvard Research in International Law*, sebagai berikut:<sup>35</sup>

Pada tahun 1891, Brasil dan Amerika Serikat melalui pertukaran nota diplomatiknya telah menandatangani rencana perdagangan secara timbal balik. Menurut pihak Amerika Serikat, rencana ini dibuat berdasarkan kewenangan yang dituangkan dalam Pasal 3 Undang-undang Kongres, Oktober 1890. Dalam perjanjian telah dicantumkan masa berakhirnya perjanjian dengan pemberitahuan tiga bulan sebelumnya, yang biasanya akan berakhir pada tanggal 1 Januari atau 1 Juli.

Pada tahun 1894 Undang-undang Kongres Amerika Serikat yang baru menggantikan yang lama, ketentuan-ketentuan di dalam Undang-undang Kongres yang baru ternyata tidak sejalan dengan Undang-undang Kongres yang lama. Setelah mengetahui adanya Undang-undang Kongres yang baru, Pemerintah Brasil memberitahukan Pemerintah Amerika Serikat tentang maksudnya untuk mengakhiri perjanjian pada 1 Januari 1895, yang selanjutnya ditegaskan bahwa ketentuan berakhirnya persetujuan telah tercantum di dalam perjanjian. Namun, pihak Pemerintah Amerika Serikat menyatakan bahwa Undang-undang Kongres yang baru dapat mengakhiri

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Bishop, *General Course of Public International Law*, Hague Academy of International Law (HAIL), 115/II/1965, hlm. 360.

<sup>35</sup> Harvard Research in International Law, *Law of Treaties*, AJIL 29/1965, *Loc. Cit.*

---

secara otomatis terhadap ketentuan-ketentuan yang tidak konsisten dan mengenai hal ini tidak diperlukan pemberitahuan.

Contoh lainnya yang hampir sama dengan kasus tersebut adalah kasus antara Pemerintah Amerika Serikat dengan Perancis pada tahun 1909. Berdasarkan Pasal 4 dari *Tariff Act* 1909, pihak Amerika Serikat memberitahukan berakhirnya perjanjian perdagangan timbal balik dengan Perancis yang telah dibuat berdasar *Tariff Act* tahun 1897 (yang dinyatakan secara tegas dalam perjanjian) namun tidak mencantumkan cara berakhirnya perjanjian. Berdasarkan pemberitahuan tersebut, Pemerintah Perancis mengemukakan keberatannya, namun Departemen terkait Amerika Serikat menganggap persetujuan tersebut tidak mengikat dan dapat berakhir kapan saja jika dikehendaki. Kasus ini menurut *the Harvard Research International Law* harus dianggap sebagai contoh pengaruh dari perubahan-perubahan keadaan. Karena pihak Amerika Serikat siap dengan alasan-alasannya, bahwa jika persetujuan tersebut dianggap mengikat, bukan dapat diartikan juga untuk mempertahankan ketentuan-ketentuan yang tidak konsisten dengan perundang-undangan kongres, seperti yang terjadi antara Amerika Serikat dengan Brasil.

Dari kasus tersebut yang perlu diperhatikan adalah, jawaban Amerika Serikat terhadap Perancis, yaitu: (1) Pengaruh dari perubahan keadaan adalah berhubungan dengan keinginan yang khusus dari para pihak sebagaimana

terungkap secara tidak langsung dari peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar persetujuan; (2) Persetujuan-persetujuan tersebut tidak mengandung pernyataan yang berhubungan dengan perubahan dalam perundang-undangan para pihak, walaupun adanya perubahan dikemudian hari sudah terpikirkan; (3) Adanya kenyataan bahwa persetujuan dengan Brasil (tidak seperti dengan Perancis) yang mencantumkan ketentuan berakhirnya perjanjian, namun menurut pandangan Amerika Serikat dengan suatu pemberitahuan pun tidak berlaku, hal ini dimaksudkan untuk mencegah berakhirnya perjanjian dengan segera; (4) Perubahan keadaan-keadaan yang ditimbulkan salah satu pihak dengan sengaja, adalah merupakan perubahan politik pemerintah negara pihak tersebut; (5) Dalam kasus persetujuan dengan Brasil, terdapat ketentuan yang mungkin dapat menghindar dari perubahan tersebut, karena *Tariff Act* yang baru hanya membatalkan ketentuan-ketentuan yang bertentangan dengannya; (6) Tidak adanya pemberitahuan berakhirnya suatu perjanjian dianut Amerika Serikat, kecuali yang datang dari Kongres.

Selanjutnya *the Harvard Research in International Law* memberikan contoh lainnya.<sup>36</sup> Pada tanggal 14 Desember 1932, *Chamber of Deputies* Perancis menyetujui sebuah resolusi tentang persetujuan Franco-American dari tahun 1926 yang mengatur pembayaran utang perang Perancis. Karena kehilangan wewenangnya persetujuan tersebut

---

<sup>36</sup> Harvard Research in International Law, *Law of Treaties*, AJIL 29/1965, *Loc. Cit.*

---

dibatalkan dan harus dirundingkan kembali. Dalam preambalnya *Chamber of Deputies* Perancis menyatakan, bahwa hal ini merupakan keadaan yang menentukan (*la circonstance determinante*) dari penyelesaian utang perang antara Perancis dan Amerika Serikat. Karena pembayaran utang tersebut diharapkan oleh Perancis dari Jerman berdasarkan perjanjian kedua negara tersebut. Perancis menunjuk pada beberapa pernyataan yang berkaitan dengan hal tersebut, yang tercantum di dalam perjanjian yang telah ditandatangani dan disahkan. Jika kemudian dinyatakan bahwa penentuan keadaan tersebut telah terjadi (*integralement modifiée*) oleh adanya penangguhan pembayaran sampai dengan bulan Juni 1931. Namun, berdasarkan hasil Konferensi di Lausanne, bahwa modifikasi keadaan-keadaan tersebut adalah inisiatif dari Presiden Hoover, sehingga hal tersebut dianggap merupakan tindakan dari pemerintah Amerika Serikat.

Berdasarkan kenyataan tersebut, *Chamber* sebelumnya menolak untuk menyediakan uang pembayaran sebagai angsuran kepada Amerika Serikat pada tanggal jatuh tempo yaitu 15 Desember 1932. Namun, selanjutnya pemerintah Perancis tidak keberatan dengan kesepakatan tersebut, juga tidak menyatakan *rebus sic stantibus*, dan menyangkal maksud apapun yang bertujuan untuk memutuskan hubungan internasional. Di lain pihak sebenarnya hal ini menunjukkan bahwa Amerika Serikat telah mengakui hubungan erat antara utang-utang perang sekutu dengan

pemulihan perdamaian dengan Jerman. Walaupun pihak Amerika Serikat berulang-ulang mengingatkan, bahwa Perancis tidak pernah membuka kembali pembayaran-pembayaran atas utangnya karena perang.

Kasus tersebut memperlihatkan, bahwa sesungguhnya Perancis berdasarkan persetujuan utang pada tahun 1926 mengharapakan pembayaran secara terus menerus dari pampasan perang oleh Jerman, dan secara diam-diam melakukan pembayaran utangnya yang dibebankan kepada Jerman. Dengan kata lain, Pemerintah Perancis melanjutkan pelaksanaan perjanjian utangnya dengan Amerika Serikat, namun jika setelah pembayaran dari pemulihan-pemulihan tersebut ditanggguhkan, Perancis tidak harus mengikuti keinginan Amerika Serikat. Keadaan ini tidak mengandung arti untuk mengakhiri perjanjian (persetujuan) utang, tetapi menuntut pada perubahan keadaan dan penangguhan pelaksanaan.

Contoh lainnya<sup>37</sup> adalah pernyataan dari tujuh negara berperang, hal ini terjadi pada tahun 1939 setelah perang. Tujuh negara tersebut membuat pernyataan kepada Sekjen Liga Bangsa-bangsa yang isinya sebagai berikut, bahwa persetujuan-persetujuan mereka tentang yurisdiksi wajib berdasarkan putusan *Permanent Court of International Justice* yang didasarkan pada *Optional Clause* Statuta Mahkamah tidak berlaku bagi perselisihan-perselisihan yang timbul karena kejadian-kejadian di masa perang, walaupun sebelumnya pada saat mereka menyetujui *Optional Clause* tidak

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

---

keberatan. Pemerintah Inggris dan negara-negara persemakmurnya telah menyetujui klausul tersebut dalam jangka waktu 10 tahun. Di samping itu, Perancis, Australia, New Zealand, Uni Afrika Selatan, India dan Kanada, mengirimkan pernyataan yang sama dan memohon perubahan keadaan yang sama, tetapi tidak memberikan alasan-alasan secara rinci.

Dalam hal ini Perancis telah memperbaharui persetujuannya atas klausul tersebut untuk periode lima tahun, yang berakhir pada tahun 1941. Sedangkan sebelas negara netral, setelah mengetahui tindakan dari ke tujuh negara yang sedang berperang, menyatakan penangguhan atas hak-hak mereka dan pandangan-pandangan mereka terhadap masalah tersebut. Tetapi tidak satupun dari sebelas negara netral tersebut mempercayai *Optional Clause* dalam hubungannya dengan negara-negara yang sedang berperang, mengingat kejadian-kejadian tersebut terjadi pada waktu perang berlangsung. Tindakan tujuh negara yang berperang tersebut harus dianggap tidak mengakhiri, menunda, mengubah atau memperbaiki kewajiban-kewajiban mereka menurut *Optional Clause*, tetapi hanya dianggap seperti yang mereka sampaikan kepada Sekjen Liga Bangsa-bangsa. Karena sesungguhnya Mahkamah telah menegaskan bahwa jika suatu negara menerima yurisdiksinya berdasarkan pasal 36 ayat (2) *Optional Clause* terikat untuk mentaatinya secara timbal balik selama ketentuan tersebut masih berlaku.

Kasus tersebut merupakan contoh yang paling jelas contoh lainnya mengenai pengaruh suatu perubahan keadaan pada suatu perjanjian internasional, yang diperlukan sebagai sebuah masalah yang dapat memberikan akibat pada harapan-harapan yang wajar (masuk akal), yang cenderung merupakan suatu penafsiran dari pada suatu hal yang dapat mengakhiri perjanjian.

Dalam kaitannya dengan permasalahan di atas, ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 62 Konvensi Wina 1969 mencerminkan dua pendekatan terhadap permasalahan peranan perubahan keadaan dalam hubungannya dengan perjanjian, yaitu pendekatan berdasarkan harapan-harapan dari para pihak dan pendekatan terhadap beban yang sangat memberatkan.<sup>38</sup>

Pasal 62 tersebut sepenuhnya berkenaan dengan prinsip bahwa sebuah perubahan keadaan dapat diajukan sebagai dasar alasan untuk mengakhiri atau mengundurkan diri dari suatu perjanjian. Secara menyeluruh isi pasal tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut:

Pasal 62 *Fundamental Change of Circumstances*

1. *A fundamental change of circumstances which has occurred with regard to those existing at the time of the conclusion of treaty, and which was not foreseen by the parties, may not be invoked as a ground for terminating or withdrawing from the treaty unless:*

---

<sup>38</sup> Lihat, *Guide to Draft Articles on the Law of Treaties Adopted by ILC*, UN Doc. A/C.6/376, May 11, 1967, AJIL, *Op. Cit.*, hlm. 83-84.

- (a) *The existence of those circumstances constitute an essential basis of the consent of the parties to bound by the treaty; and*
- (b) *The effect of the change of radically to transform the scope of obligations still to be perform under the treaty.*
2. *A fundamental change of circumstances may not invoked:*
- (a) *As a ground for terminating or withdrawing from a treaty establishing a boundary;*
- (b) *If the fundamental change is the result of a breach by the party invoking it either of the treaty or of a different international obligation owed to the other parties to the treaty.*

Di dalam formulasi pasal tersebut terdapat tujuan yang tersembunyi, dengan menitik beratkan pada keinginan untuk menetapkan sebuah ketentuan yang obyektif; berdasarkan kejujuran dan keadilan, sebuah perubahan fundamental dari keadaan-keadaan dalam situasi tertentu dapat diajukan sebagai dasar dari salah satu pihak untuk mengakhiri perjanjian.<sup>39</sup>

Namun, pendapat ini tidak disetujui oleh Komisi Hukum Internasional (ILC), karena sebuah fiksi yang tidak diinginkan atas suatu konsepsi

"tersembunyi" atau "pernyataan tidak langsung", dapat meningkatkan resiko untuk melakukan penafsiran yang subyektif dan disalah gunakan. ILC justru menerima pendekatan "beban yang terlalu memberatkan". Pendapat ILC tentang pasal 62 menitik beratkan pada pentingnya stabilitas dari perjanjian-perjanjian yang mempunyai sifat berbeda, dari pada *rebus sic stantibus*. Yang diakui umum sebagai ketentuan yang obyektif dari sebuah undang-undang. Dan walaupun Pasal 62 tersebut merupakan produk akhir dari ILC, formulasi pasal tersebut mencerminkan kompromi yang tidak dapat dihindari sehingga memungkinkan berlakunya doktrin ini. Namun pendapat ILC terhadap masalah tersebut tetap tidak dapat diterima khususnya perbedaan antara ketentuan-ketentuan "obyektif" dan "subyektif" yang merupakan istilah hukum nasional. Karena walaupun maksud dan tujuan para pihak dalam perjanjian tersebut adalah subyektif, dan sifat yang didasarkan pada kepentingan bersama itu memerlukan dukungan fakta-fakta yang obyektif. Istilah tersebut sangat abstrak jika digunakan pada permasalahan yang merupakan akibat hukum perubahan-perubahan keadaan dalam hubungannya dengan perjanjian.<sup>40</sup>

Resiko penyalahgunaan seperti yang terdapat di dalam doktrin, dan subyektivitas yang terkandung dalam Pasal 62 dapat dikurangi dengan persyaratan bahwa doktrin hanya dapat

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Oliver J. Lissitzyn, *Op. Cit.*, hlm. 914.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

---

digunakan atas dasar putusan sidang Pengadilan Internasional. Walaupun hal ini disetujui oleh beberapa negara dan anggota Komisi, persyaratan tersebut tidak dapat diterima karena memerlukan pihak yang menghendaki berlakunya doktrin tersebut. Di samping itu, pihak tersebut harus memberitahukan kepada pihak lain dan jika timbul keberatan, para pihak harus mencari penyelesaian berdasarkan Pasal 32 Piagam PBB.<sup>41</sup>

Mengingat berbagai perasaan hukum akan timbul hubungannya dengan pelaksanaan doktrin tersebut, ILC mencari jalan ke luar untuk menjabarkan atau menyatakannya tersembunyi di Pasal 62 tersebut. Berdasarkan hal ILC mengaharapkan redaksi yang tersembunyi itu dapat menyelamatkan dari penyalahgunaan dan aman yang timbulkannya sehingga terdapat stabilitas yang diinginkan. Oleh karena itu, ILC memberikan penjabarannya sebagai berikut:

**Pertama**, terhadap Pasal 62 tidak dapat dilakukan suatu permohonan untuk tujuan penangguhan atau perubahan pelaksanaan perjanjian. Namun pembatasan ini tidak didukung, baik oleh teori maupun praktik atau pemikiran yang dengan maksud dan harapan para pihak yang tidak dikaji secara luas oleh ILC. ILC sulit untuk melihat, bahwa suatu penangguhan lebih riskan dari pada suatu hak pengakhiran suatu perjanjian.

**Kedua**, kurang jelasnya akibat yang bagaimanakah yang harus dikaitkan dengan kalimat *which was not foreseen by the parties* yang terdapat dalam alinea ke 1 pasal tersebut. Bahkan jika kalimat tersebut dibaca secara harfiah, akan

nampak terlihat hal yang negatif bahwa suatu perubahan yang "telah diketahui sebelumnya" dapat dimohonkan. Namun hal ini bukan berarti yang dimaksud karena penjelasannya "harus hal-hal yang tidak diketahui sebelumnya" yang dapat dimohonkan oleh para pihak. Oleh karena itu, dengan ditafsiran demikian, pembatasannya tidak didukung baik oleh praktek maupun teori yang berkaitan dengan maksud dan harapan-harapan para pihak. Sesungguhnya jika melihat draft sebelumnya, memberikan dasar bagi penghapusan perubahan keadaan yang telah diketahui sebelumnya oleh para pihak dan konsekuensi dari tindakan para pihak tersebut dicantumkan di dalam ketentuan-ketentuan perjanjian yang dibuat para pihak. Namun, draft ini tanpa diketahui dikeluarkan dari draft akhir, padahal dapat memperbaiki dasar pikiran bagi pembatasan pelaksanaan doktrin.

**Ketiga**, akibat dari perubahan yang diinginkan tersebut seharusnya dapat merubah ruang lingkup kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan sesuai dengan perjanjian. Pembatasan yang sangat meragukan adalah adanya istilah *ruang lingkup (scope)*, pembatasan tersebut seharusnya dapat menghilangkan sebagian besar dari perubahan yang dimohonkan sebelumnya atau yang dimohonkan dimasa mendatang, kecuali jika kata *scope* tersebut diberi arti yang tidak alamiah dengan *burden*. Pembatasan ini kurang mendapat dukungan karena tidak logis, terutama dalam kaitannya dengan maksud dan harapan-harapan para pihak.

**Keempat**, Pasal 62 tidak dapat

---

dijadikan sebagai alasan untuk mengakhiri atau mengundurkan diri dari perjanjian. Alasan tersebut bukan berarti bahwa ketentuan-ketentuan di dalam perjanjian merupakan ketentuan-ketentuan yang dapat dilaksanakan dengan begitu saja, tetapi pasal tersebut dimaksudkan untuk menciptakan keadaan yang stabil dari suatu perjanjian.

### C. Penutup

Berdasarkan uraian-uraian di atas dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Mengakhiri kewajiban-kewajiban dari suatu perjanjian bukan satu-satunya akibat dari permohonan atas perubahan keadaan. Hal ini tergantung pada maksud dan harapan-harapan para pihak dan sifat perubahan yang diinginkan, yang mungkin timbul dari penangguhan atau pembatasan pelaksanaan doktrin sesuai dengan keadaan pada saat itu.
2. Pelaksanaan atas hak untuk menghentikan atau membatasi pelaksanaan doktrin tidak tergantung dari persetujuan khusus dengan pihak lain atau keputusan dari pihak ketiga.
3. Dalam praktik, sesungguhnya tidak ada persyaratan bahwa tidak dilaksanakannya perjanjian harus didahului oleh suatu pemberitahuan resmi kepada pihak lainnya. Walaupun ketertiban, kejujuran dan ketentraman pemberitahuan semacam ini pada umumnya dikehendaki. Di samping itu, doktrin di dalam praktek

ternyata sudah lama dilakukan, terutama setelah selesainya perang antara Sekutu dengan Jerman. Suatu perubahan keadaan dapat dinyatakan, walaupun tidak dapat diduga sebelumnya dengan benar. Hal ini disebabkan pihak sudah menyadari kemungkinan dari perubahan itu, walaupun untuk beberapa alasan tidak dapat dilakukan secara terbuka.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku dan Jurnal :

- Brownlie, Ian., *Principles of Public International Law*, Clarendon Press, London, 4<sup>th</sup> ed., 1990.
- Bishop, *General Course of Public International Law*, HAIL, No. 115/II/1965.
- Brierly, James L., *The Law of Nations*, Oxford, London, 1972.
- Glahn, Gerald Von, *Law Among Nations*, MacMillan Pub., New York, 1981.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Bina Cipta, Bandung, 1978.
- McNair, Lord, *The Law of Treaties*, London, 1961.
- Starke, J.G., *Introduction to International Law*, Butterworths, London, 1989.

#### Artikel-artikel dan Dokumen:

- Geoffrey Palmer, *New Way to Make International Environmental Law*, AJIL 86/1992.

---

Gordon, *The World Court and the Interpretation of Constitutive Treaties*, AJIL No. 59/1965.

Jennings, *Equality and Equitable Principles*, 42 ANUAIRE SUISSE DE DROIT INTERNATIONAL, 1986.

Lissitzyn, Oliver J., *Treaties and Change Circumstances*, AJIL No. 61/1967.

elson, LDM, *The Equality in the Delimitation of Maritime Boundaries*, AJIL, 1990, Vol 8, No. 3.

UN Doc. A/C.6/376, AJIL No. 61/1967.

Harvard Research in International Law, *Law of Treaties*, AJIL No. 29/1965.