

Politik Pengakuan Dalam Hukum Internasional

Yuli Fachri*.

ABSTRAKSI

Pengakuan merupakan bagian dari hukum internasional yang paling sulit. Kesulitan ini menyangkut pertentangan dalam menetapkan asas-asas umum yang memenuhi syarat obyektif bagi semua negara, tidak adanya lembaga atau kekuatan supra natural yang berwenang mengatur dan mengawasi pelaksanaan pengakuan, dan kepentingan nasional dari setiap negara yang berbenturan dengan masalah pengakuan. Kondisi di atas telah sangat mempengaruhi sikap dan tindakan dari setiap negara dalam menghadapi soal pengakuan. Nilai-nilai subyektif lebih dominan daripada nilai-nilai obyektif dalam menentukan layak atau tidak layaknya suatu pengakuan diberikan atau tidak diberikan. Sehingga kenyataan politiklah yang mengemuka didalam tindakan suatu negara dalam pengakuan. Hal ini dapat difahami karena tujuan politik dalam pengakuan ini tidak lepas dari upaya suatu negara untuk mengejar kepentingan nasionalnya. Mengenai asas atau teori yang dijadikan landasan dalam persoalan pengakuan juga telah menimbulkan perdebatan yang tidak henti-hentinya diantara para sarjana hukum internasional sampai hari ini. Tidak ada titik temu teori manakah yang dinilai obyektif diantara teori-teori yang ada. Perbedaan sudut pandang teoritis ini pada gilirannya juga mempengaruhi sikap negara-negara dalam menghadapi soal pengakuan. Banyak negara yang tidak konsisten memegang prinsip pengakuan tersebut.

Pendahuluan

Kesepakatan masyarakat internasional memandang penting syarat minimal berdirinya suatu negara yaitu adanya suatu wilayah, penduduk dan pemerintah. Mengenai syarat kedaulatan, beberapa sarjana hukum internasional memandang tidak mutlak. Alasannya adalah ada negara-negara yang tidak merdeka sepenuhnya dapat mengadakan hubungan internasional sehingga dapat dianggap sebagai pribadi. Walau bagaimanapun tetap diakui bahwa kedaulatan merupakan unsur penting bagi suatu negara. Tanpa faktor kedaulatan suatu negara tidak dianggap memiliki kesempurnaan dalam kecakapan dan hak untuk mengatur kepentingannya kedalam dan keluar.

Disamping persoalan kedaulatan, berdirinya suatu negara juga menimbulkan persoalan lain yang cukup rumit yaitu masalah pengakuan. Pentingnya pengakuan ternyata membuka lebar peluang bagi negara-negara tertentu untuk melakukan intervensi terselubung terhadap negara atau pemerintah baru. Disini yang jadi

* Dosen Jurusan Ilmu Hubungan Internasional.

masalah adalah apabila negara atau pemerintah baru itu muncul secara institusional, seperti melalui proses pemberontakan. Dalam kasus-kasus seperti ini praktek-praktek pengakuan yang dilakukan oleh negara-negara besar seperti Amerika Serikat, membuktikan bahwa pengakuan itu diberikan bukan berdasarkan pertimbangan kelayakan secara hukum, melainkan berdasarkan kepentingan politik. Karena itu kita banyak menemukan tindakan pemberian pengakuan yang terburu-buru (kasus Israel dan Panama) dan penolakan pemberian pengakuan yang berlarut-larut (kasus RRC dan Uni Sovyet). Negara-negara Amerika Latin dan Amerika Tengah banyak mengalami kesulitan akibat dari tindakan pemberian pengakuan oleh negara-negara besar seperti Amerika. Pengakuan prematur Amerika terhadap Panama yang memisahkan diri dari Mexico dan penangguhan pemberian pengakuan terhadap rejim Oregon di Mexico yang sesungguhnya telah memenuhi syarat untuk diakui dapat dinilai sebagai campur tangan atas urusan negara lain.

Kasus-kasus di atas membuktikan penyalahgunaan pengakuan. Pengakuan tidak digunakan sebagai perangkat hukum untuk mengatur interaksi antar negara secara harmonis dan normal melainkan difungsikan sebagai perangkat politik untuk memburu kepentingan nasional negara bersangkutan.

Dalam mengamati perilaku negara-negara terhadap pengakuan akan terlihat jelas terjadinya perbenturan antara dua hal yaitu kepentingan untuk mamatuhi hukum internasional dengan kepentingan untuk memperjuangkan kepentingan nasional. Secara yuridis normatif pengakuan merupakan salah satu norma yang mengatur interaksi formal antara negara-negara berdaulat yang perlu dihormati, sementara kepentingan nasional merupakan unsur penting bagi setiap negara dalam memenuhi tuntutan bangsa dan negara. Oleh karena itu dalam penelitian ini akan digunakan teori dua jenis teori dasar yaitu teori-teori pengakuan yang akan digunakan untuk menganalisa ukuran yuridis dari praktek pengakuan dan teori kepentingan nasional untuk menganalisa pengaruh kepentingan politik dalam praktek pengakuan.

Dalam memberikan pengakuan terhadap suatu negara baru ada beberapa teori dasar yang dapat dipedomani. Pertama adalah teori deklaratoir (*declaratory theory*):

“... apabila semua unsur kenegaraan telah dimiliki oleh suatu masyarakat politik, maka dengan sendirinya telah merupakan sebuah negara yang harus diperlakukan secara demikian oleh negara-negara lainnya. Dengan kata lain, hukum internasional secara ipso facto harus menganggap masyarakat politik yang bersangkutan sebagai salah satu negara dengan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dengan sendirinya melekat padanya”¹.

Berdasarkan teori ini, pengakuan hanya dianggap hanya bersifat pernyataan dari negara-negara lain dan tidak mempengaruhi status kedudukan negara baru tersebut ditengah-tengah masyarakat internasional.

Dalam hal ini J.G. Starke juga berpendapat bahwa teori deklaratoir atau pembuktian (*evidentiary*) menyatakan bahwa negara atau kekuasaan pemerintah baru sudah ada sebelum pengakuan. Pengakuan hanya merupakan persetujuan formil tentang kenyataan itu².

Yang kedua adalah teori konstitutif (*constitutive Theory*) yang menegaskan bahwa:

“... walaupun unsur-unsur negara telah dimiliki oleh suatu masyarakat politik, namun tidak secara langsung dapat diterima sebagai negara ditengah-tengah masyarakat internasional. Terlebih dahulu harus ada pernyataan dari negara-negara lainnya bahwa masyarakat politik tersebut benar-benar memenuhi semua syarat sebagai negara”³.

Yang ketiga adalah teori jalan tengah

“... disatu pihak diakui bahwa suatu negara dapat menjadi pribadi internasional tanpa melalui pengakuan (teori deklaratif), akan tetapi untuk menggunakan hak-hak sebagai pribadi internasional negara tersebut memerlukan pengakuan dari negara-negara lainnya (teori konstitutif)”⁴.

¹ Ibid, hal.30.

² J.G. Starke, Pengantar Hukum Internasional, F. Isjwara, SH. LL.M., (penyadur), Alumni, Bandung, 1972, hal. 66.

³ S. Tasrif, SH, Loc. Cit.

⁴ Ibid, hal. 37.

Sementara itu praktek negara-negara dalam memberi pengakuan yang sangat kuat dipengaruhi oleh kepentingan politiknya dapat dijelaskan melalui teori kepentingan nasional. Jack C. Plano dan Roy Olton mengemukakan bahwa:

“... Kepentingan nasional adalah kenyataan yang mendasar dan faktor penentu yang terakhir yang membingbing para pembuat kebijakan dari suatu negara dalam membuat kebijakan luar negeri. Kepentingan nasional suatu negara mencirikan suatu generalisasi konsep yang penting dari tuntutan-tuntutan yang menyusun kepentingan-kepentingan negara yang bersifat vital. Hal ini meliputi pemeliharaan diri, kebebasan, integritas teritorial, keamanan militer dan kesejahteraan ekonomi”⁵.

Konsep kepentingan nasional diantaranya dapat melukiskan aspirasi negara, atau dipakai secara operasional dalam aplikasinya pada kebijakan-kebijakan aktual dan rencana yang dituju⁶. Morgenthau mendefinisikan konsep kepentingan nasional dengan istilah kekuatan (power). “konsep ini melengkapi mata rantai alasan untuk mencoba memahami politik internasional dan kenyataan yang telah dipahami”⁷.

Dalam masalah pengakuan ini setiap negara sebelum memutuskan untuk memberi atau menolak memberi pengakuan pada negara atau pemerintah baru, terlebih dahulu harus memperhitungkan dampak dari putusan tersebut terhadap kepentingan nasionalnya. Faktor yang diperhitungkan menyangkut keuntungan dan resiko akibat dari keputusan tersebut. Pertimbangan kepentingan politik semacam ini menjadi dominan karena secara yuridis tidak ada kekuatan yang mampu memaksa setiap negara untuk memberi atau menolak pengakuan pada negara atau pemerintah baru.

⁵ Jack C. Plano, Roy Olton, The International Relation Dictionary, Holt Rine Hart and Winston, Inc. New York, 1989, hal. 124.

⁶ J. Frankel, Hubungan Internasional, Dra. Laila H. Hasyim (penyadur), ANS sungguh Bersaudara, Jakarta, 1980, hal. 54-55.

⁷ Hans J. Morgenthau, Politic Among Nation, The Struggle for Power and Peace Alfred A. Knopf, New York, 1962, hal. 168.

Hasil dan Pembahasan

1. Fungsi Pengakuan

Secara umum gambaran tentang fungsi pengakuan dapat difahami melalui definisinya bahwa:

“... fungsi pengakuan adalah untuk menjamin suatu negara baru dapat menduduki tempat yang wajar sebagai suatu organisme politik yang merdeka dan berdaulat ditengah-tengah keluarga bangsa-bangsa sehingga secara aman dan sempurna dapat mengadakan hubungan dengan negara-negara lain, tanpa mengkhawatirkan bahwa kedudukannya sebagai kesatuan politik itu akan diganggu oleh negara-negara yang telah ada”⁸.

Definisi diatas mencerminkan suatu kenyataan bahwa masyarakat internasional itu dinamis. Negara-negara baru dapat saja muncul sementara negara-negara lama bisa runtuh dan lenyap. Setiap saat pemerintah suatu negara dapat saja digulingkan dan pemerintah baru terbentuk. Dalam kondisi dinamika masyarakat internasional seperti ini pengakuan menjadi sangat penting karena berhubungan dengan status dari suatu kesatuan dalam sistem internasional dan dalam hukum tata negara dari negara yang mengakui⁹.

Pengakuan memiliki fungsi politik dan fungsi hukum. Fungsi politik yang diperoleh dari pengakuan adalah negara yang telah diakui itu diterima sebagai pribadi internasional dalam interaksinya dengan negara yang memberi pengakuan sehingga kedudukan dan tindakan-tindakannya diakui memiliki konsekwensi politik yang tegas. Fungsi hukum yang diperoleh melalui pengakuan adalah negara yang diakui secara formal telah sah menggunakan atribut-atribut kenegaraannya dalam interaksinya dengan negara-negara lain terutama negara-negara yang telah mengakuinya. Disamping itu negara atau pemerintah baru yang telah diakui itu berpengaruh terhadap hukum domestik negara yang mengakui.

⁸ S. Tasrif, SH, Op Cit, hal. 3

⁹ Rebecca M.M. Wallace, MA, LL.B. Ph.D., Hukum Internasional, Bambang Arumanadi, SH, MSc. (penerjemah), Sweet & Maxwell, London, 1986, hal. 80-81.

Meskipun fungsi politik dan hukum sering dikaburkan dalam pengakuan ini, akan tetapi setidaknya pemberian pengakuan ini, akan berakibat peran politik dari negara yang diakui akan semakin besar dalam sistem internasional terutama dalam pemeliharaan perdamaian internasional. Tanggung jawab pemeliharaan keamanan internasional akan sangat sulit dibebankan kepada negara-negara yang belum diakui, karena berdasarkan kebiasaan internasional negara-negara yang dianggap belum sempurna belum dianggap mampu menjalankan kewajiban internasional. Oleh karena itu juga negara yang belum diakui ini dapat menolak pertanggungjawaban atas tindakannya secara hukum internasional.

2. Jenis-jenis Pengakuan

Berdasarkan bentuknya pengakuan dapat dibedakan menjadi; Pengakuan *de jure*, Pengakuan *de facto*, Pengakuan kolektif, Pengakuan bersyarat, Pengakuan sementara, Pengakuan *ad hoc*, Pengakuan prematur, dan Pengakuan kuasi. Sedangkan dari segi cara pemberiannya, maka pengakuan dapat dibedakan menjadi; Pengakuan tergesa-gesa dan Pengakuan diam-diam.

Pengakuan *de jure* adalah bentuk yang tertinggi yang diberikan dengan perhitungan bahwa negara atau pemerintah baru itu secara formal telah memenuhi persyaratan yang ditentukan hukum internasional untuk ikut serta secara efektif dalam masyarakat internasional. Pengakuan *de jure* tidak dapat ditarik kembali, kecuali dengan hilangnya syarat negara atau pemerintah itu, sehingga dalam hal ini pengakuan itu hilang dengan sendirinya bersama hilangnya negara atau pemerintah baru.

Pengakuan *de facto* diberikan dengan penilaian bahwa negara atau pemerintah baru itu secara faktual telah memenuhi syarat sebagai negara atau pemerintah. Pengakuan *de facto* merupakan pengakuan faktual, sehingga sering diberikan meski negara atau pemerintah baru itu belum stabil. Pengakuan ini adalah awal dari pengakuan *de jure*, yaitu sebelum pengakuan *de jure* diberikan. Biasanya

pengakuan ini bersifat politis, untuk tujuan mengamankan kepentingan ekonomi atau warga negara dari negara yang mengakui yang berada dalam negara yang diakui.

Pengakuan kolektif diberikan secara bersama sejumlah negara dalam bentuk keputusan internasional (*international decision*) melalui organisasi internasional ataupun tidak. Keputusan ini dapat berupa konferensi multilateral atau perjanjian internasional multilateral.

Pengakuan bersyarat diberikan dengan syarat tertentu yang harus dipenuhi oleh negara yang diakui. Persyaratan ini biasa bersifat obyektif yang menyangkut kondisi faktual negara yang diakui. Namun bisa juga subjektif yaitu konsensi-konsensi politik-ekonomi, atau perlakuan istimewa negara yang diakui terhadap negara yang mengakui. Setelah pengakuan ini diberikan, tidak dapat dibatalkan walaupun terjadi pelanggaran syarat yang ditentukan.

Jika muncul negara baru, atau dalam suatu negara muncul dua pemerintah yang bersaing, yang kesemuanya melalui proses inkonstitusional, maka negara ketiga yang mempunyai kepentingan biasanya memberikan **pengakuan sementara**. Pengakuan ini didasarkan pada penguasaan administrasi pihak yang diakui. Biasanya pengakuan sementara ini ditujukan pada pengakuan pemerintah baru.

Pengakuan ad hoc timbul karena posisi suatu pemerintah atau negara baru tidak memperoleh pengakuan de facto atau de jure. Pengakuan ini tercermin dari adanya semacam korespondensi atau negosiasi yang mengarah pada satu persetujuan khusus. Pengakuan ini diberikan hanya untuk tujuan yang sangat khusus yang tidak berdampak hukum.

Pengakuan prematur merupakan pengakuan yang diberikan kepada negara baru. Sebelum terpenuhinya syarat yang telah ditetapkan oleh hukum internasional. Pengakuan prematur ini dapat dianggap intervensi bila negara atau pemerintah lama masih bertahan dan ada harapan menguasai kembali seluruh wilayah negara atau kekuasaan pemerintah negara tersebut dari kaum pemberontak.

Pengakuan kuasi merupakan pengakuan yang dapat ditafsirkan dari tindakan-tindakan negara tertentu dimana secara resmi pengakuan tidak diberikan

tetapi hubungan baik tetap dijalankan. Hal ini dapat dilihat pada hubungan Mesir-Israel sejak tahun 1977, dan hubungan AS-Taiwan sejak tahun 1979.

3. Pengakuan Negara

Pengakuan negara adalah pengakuan bahwa suatu kesatuan yang lahir, diakui telah memenuhi persyaratan yang ditentukan hukum internasional sebagai negara sehingga diakui pula sebagai pribadi dalam hukum dan masyarakat internasional.

Bila munculnya negara baru sebagai hasil proses dekolonisasi damai, maka pengakuan tidak akan menimbulkan masalah. Tapi kalau negara baru itu hasil pemberontakan, revolusi atau gerakan kemerdekaan, pemberian pengakuan dapat berakibat memburuknya hubungan dengan negara induk, sebab negara induk akan merasa tersinggung dan bahkan menganggap sebagai intervensi.

Konsekuensi pengakuan negara hanya terbatas pada negara yang diakui dan negara yang mengakui konsekuensi tersebut antara lain:

- a. Pengakuan personalitas hukum internasional penuh negara baru.
- b. Hubungan kedua negara bersangkutan dilakukan atas dasar kesamaan.
- c. Negara baru diakui memiliki kedaulatan dalam wilayahnya, serta mempunyai kapasitas memberikan nasionalitas dan perlindungan politik.
- d. Negara baru bertanggung jawab atas semu tindakanya berdasarkan hukum internasional.

4. Pengakuan Pemerintah Baru

pengakuan pemerintah baru adalah pernyataan dari suatu negara yang mengakui bahwa pemerintah yang baru terbentuk disatu negara tertentu itu adalah pemerintah yang mempunyai kekuasaan administratif untuk mewakili negaranya secara sah. Pengakuan ini menjadi sangat penting dalam hal pergantian pemerintah secara inskonstitusional, sementara dalam pergantian pemerintah secara konstitusional pengakuan hanya bersifat formalitas saja.

5. Pengakuan Pemerintah Di Pengasingan

Menurut hukum pemerintah di pengasingan diperlakukan sebagai negara de jure, walaupun secara faktual kekuasaan atas negaranya telah diambil alih pihak lain. Pengakuan pemerintahan di pengasingan didasarkan atas pembenaran hukum dan pembenaran politik. Negara yang mengakui berharap dapat menunjukkan bahwa penguasa okupasi adalah ilegal, dan mendukung segera berakhirnya situasi ilegal itu¹⁰.

Konsekwensi pemberian pengakuan pemerintah di pengasingan yaitu:

- a. Pemerintah di pengasingan tetap menguasai modal negaranya yang ada di negara yang mengakui.
- b. Pemerintah di pengasingan dapat mewakili negaranya dalam konferensi dan perjanjian internasional.
- c. Pemerintah di pengasingan dapat melakukan kekuasaan publik atas warga negaranya di negara asing¹¹.

6. Pengakuan Pemberontak (*insurgency*) dan Pihak yang Berperang (*belligerency*)

Jika terjadi suatu pemberontakan di suatu negara dan pihak pemberontak telah menguasai sebagian wilayah dari negara tersebut, maka atas dasar kepentingan ekonomi dan keselamatan warganegaranya negara lain dapat memberi pengakuan de facto pada pihak pemberontak keatas wilayah yang dikuasainya. Pengakuan ini dikenal sebagai pengakuan insurgensi.

Apabila perang antara pemerintah pusat dengan pemberontak sampai pada posisi:

- a. Permusuhan sudah bersifat umum, bukan lokal;
- b. Pemberontak sudah menguasai wilayah yang memadai sebagai tandingan penguasa pusat;

¹⁰ Burhan Tsani, Op Cit, hal. 48.

¹¹ ibid

- c. Kedua pihak sesuai dengan hukum perang;
- d. Pemberontak telah memiliki angkatan perang yang terorganisir dibawah satu komando;
- e. Pemberontak sudah mampu dan mau menjamin perlindungan atas orang asing dan harta mereka¹².

7. Pengakuan Wilayah Baru, Perubahan wilayah dan Situasi Internasional Baru

Prinsip pengakuan jenis ini adalah bersifat negatif, yaitu prinsip menolak untuk mengakui wilayah baru, perubahan wilayah atau situasi internasional baru yang terjadi melalui proses kekerasan. Prinsip ini didasarkan pada pakta Paris yang bertujuan untuk menolak peperangan sebagai alat politik nasional dalam hubungan antar negara, dan menganjurkan untuk memecahkan segala pertentangan internasional melalui cara-cara damai. Praktek pengakuan ini (penolakan pengakuan) pertama dilakukan oleh Stimson yang menolak mengakui penguasaan Jepang atas Manchuria (salah satu propinsi Cina) dengan cara kekerasan pada tahun 1931. Sehingga jenis pengakuan ini dikenal sebagai doctrine Stimson.

8. Status Tidak Diakui

Ketiadaan pengakuan hanya berarti ketiadaan hubungan diplomatik resmi. Hubungan antara pihak yang tidak mengakui dapat dilakukan dengan hubungan konsuler, misi khusus, liaison offices, dan diplomatic ad hoc. Bahkan pemerintah yang tidak mengakui atau rejim pemberontak yang tidak diakui dapat ikut serta dalam pembuatan perjanjian internasional dengan negara yang tidak mengakui. Ini membuktikan bahwa dampak tidak adanya pengakuan tidak begitu penting di tingkat internasional. Contoh, Juni 1970 Yunani membuat perjanjian dengan pemerintah komunis Albania yang tidak pernah diakui Yunani.

¹² ibid, hal. 44.

Pengakuan berdasarkan cara pemberiannya dapat dibedakan menjadi dua bagian; pertama pengakuan secara tegas-tegas dan pengakuan secara diam-diam.

4. Pengakuan Dalam Hubungan Internasional

Telah disinggung dalam pembahasan dahulu bahwa pengakuan merupakan unsur penting dalam hukum internasional, tetapi sangat rumit dalam prakteknya dan banyak menimbulkan kesulitan-kesulitan. Kesulitan ini timbul disebabkan tidak adanya aturan hukum yang tegas dalam pemberian pengakuan dan tidak ada kekuatan internasional yang berwenang dan mampu memaksakan untuk dipatuhinya aturan-aturan pengakuan itu oleh negara-negara. Pada prinsipnya persoalan ini (kesulitan-kesulitan tersebut) melekat dengan kondisi pengakuan itu sendiri, yang sangat dipahami berdasarkan dua sisi, yaitu: pengakuan merupakan bagian dari hukum internasional, dan sifat hukum internasional itu sendiri yang bersifat koordinatif, dan tidak mengenal hierarkis.

4.1. Hubungan Pengakuan Dengan Kepentingan Nasional

Pengakuan mempunyai kaitan yang erat dengan kepentingan nasional suatu negara. Keterkaitan itu terletak pada kenyataan bahwa kepentingan nasional merupakan faktor penentu sekaligus tujuan yang hendak dicapai oleh setiap negara dalam berhadapan dengan negara lain. Setiap tindakan keluar suatu negara, apapun bentuk tindakan itu, termasuk juga pengakuan akan senantiasa didasarkan atas kepentingan nasional negara tersebut. Dengan merujuk kembali pada alasan pemberian pengakuan oleh suatu negara kelihatan cenderung bahwa pengakuan itu lebih ditentukan oleh faktor-faktor komersil dan politik dari negara-negara pemberi pengakuan itu. Ini menandai kepentingan nasional merupakan faktor penentu dalam hal pengakuan ini. Keterkaitan antara pengakuan dan kepentingan nasional dapat dijelaskan melalui kaitan pengakuan dengan kondisi domestik, kaitan pengakuan dengan hubungan antar negara, dan kaitan pengakuan dengan politik luar negeri.

Konsep kepentingan nasional menjadi sangat penting sejak konsep ini menjadi dasar motivasi dibalik tindakan suatu negara. Setidaknya ada tiga kepentingan yang mendasar dari setiap negara bangsa dalam melakukan tindakan. (1) menjamin kemampuan tetap untuk bertahan hidup secara fisik dari tanah airnya sendiri, meliputi melindungi kehidupan warga negaranya dalam memelihara integritas teritorialnya; (2) meningkatkan kesejahteraan ekonomi dari penduduknya, dan (3) Mempertahankan kepentingan nasib sendiri secara nasional dengan sistem pemerintahan negara dan melakukan hubungan internalnya. Semua ini secara bersama-sama dapat membentuk nilai-nilai inti suatu bangsa ataupun dasar dari tujuan politik luar negeri¹³.

4.2. Kaitan Pengakuan Dengan Hubungan Antar Negara

Hubungan antar negara tidak dapat dipisahkan dari faktor sistemik, yaitu sistem internasional didalam mana negara-negara saling berhubungan. Pola hubungan antar negara akan terbentuk sesuai dengan pola sistem yang melingkupi negara-negara itu. Faktor-faktor yang menyusun sistem internasional itu secara sendiri-sendiri atau bersama-sama mempengaruhi tindakan negara-negara dalam interaksinya satu sama lain. Diantara faktor-faktor dilingkungan eksternal suatu negara yang dapat mempengaruhi tindakan suatu negara adalah; (1). Faktor geografi, (2). Integrasi dan keterkaitan internasional, (3). Struktur internasional. Dalam tindakan memberi atau menolak memberi pengakuan, setiap negara dalam keputusannya akan dipengaruhi oleh ketiga faktor ini.

Faktor geografi yang memberi pengaruh penting dalam keputusan suatu negara untuk suatu alternatif tindakan ada dua. Pertama, kondisi-kondisi sepanjang perbatasan suatu bangsa; dan kedua, jarak yang harus dilintasi untuk mencapai titik-titik kunci dari kepentingan yang strategis. Kondisi perbatasan suatu bangsa merupakan faktor rawan yang sering menimbulkan masalah. Dua negara yang

¹³ Federic S. Pearson, dan J. Martin Rochester, International Relation, The Global Condition in the Late Twentieth Century, Third Edition, McGraw-Hill, Inc. 1992, hal. 159.

berbatasan langsung dengan mudah dapat saling menularkan konflik satu sama lain. Bila terjadi konflik atau perebutan kekuasaan di salah satu negara yang saling berbatasan itu dimana konflik antara pemberontak dan pemerintah pusat telah berkembang sedemikian jauh sehingga samapi keperbatasan kedua negara maka mau tidak mau negara yang berbatasan itu harus menentukan sikap. Jelas hal ini tidak mudah, karena alternatif tindakan yang keliru akan dianggap campur tangan. Untuk menghadapi kondisi ini negara yang berbatasan itu atau negara-negara lain terutama yang berkepentingan dapat mengambil tindakan memberi pengakuan sebagai pemberontak.

Faktor interaksi dan keterkaitan internasional juga merupakan pertimbangan penting bagi setiap negara dalam memutuskan suatu tindakan internasional (keluar) termasuk memberi atau menolak untuk memberi pengakuan. Dua atau lebih dari negara- negara dapat memiliki hubungan yang sangat dekat, atau satu sama lain memiliki kepentingan yang sangat kuat meskipun secara geografis tidak saling berdekatan. Keeratan hubungan ini bisa disebabkan oleh faktor politik, ekonomi, ideologi, budaya dan lain-lain.

4.3. Praktek Politik Dalam Pengakuan

Pada hakekatnya prinsip politik luar negeri suatu negara merupakan pandangan yang mendasar menyangkut cita-cita bangsa dan negara tersebut. Oleh kaena itu dia akan mencerminkan watak dan sikap dari bangsa dan negara itu dalam berhadapan denga bangsa lain. Negara-negara yang menganut prinsip kebebasan cenderung menunjukkan sikap "luwes" dalam pergaulan internasional. Prinsip ini banyak dianut oleh negara-negara non blok termasuk Indonesia. Sementara ada negara yang mendasarkan prinsip dasar politik luar negerinya pada "tujuan moral dan tanggung jawab internasional", tentunya dengan konotasi yang sesuai dengan kepentingan bangsa tersebut, cendrung banyak terlibat dalam berbagai kasus internasional. Prinsip ini khususnya dianut oleh Amerika, kedua prinsip ini hanya untuk menunjukkan contoh dari sekian banyak prinsip politik luar negeri negara-

negara di dunia ini, yang mana prinsip-prinsip itu agak sulit untuk ditandai satu persatu atau kelompok perkelompok karena pada umumnya tidak banyak yang dinyatakan secara resmi atau terbuka. Prinsip-prinsip politik luar negeri itu umumnya harus ditafsirkan dari sikap dan tindakan negara-negara melalui para pemimpin mereka.

Prinsip dan landasan politik luar negeri (kepentingan nasional) ini secara bersama membentuk tujuan dari politik luar negeri suatu negara. Tujuan ini bersifat dinamis dan temporer, dia menggambarkan target atau sasaran yang ingin dicapai oleh suatu negara dalam kurun waktu tertentu. Dia dapat berubah seiring dengan perubahan waktu dan keadaan. Secara garis besar tujuan-tujuan itu menyangkut persoalan politik, ekonomi, militer, keamanan dan sosial budaya.

Pengakuan merupakan salah satu bentuk tindakan yang bila dipandang dari sifatnya adalah murni hukum internasional. Namun bila dipandang dari proses keputusannya dan sasaran yang akan dicapai maka dia tidak lain merupakan instrumen politik luar negeri juga. Ini berarti proses pengambilan keputusan tentang pengakuan (memberi atau menolak) tetap melalui proses politik didalam sistem politik negara yang bersangkutan.

Didalam proses pembuatan keputusan tentang pengakuan, kondisi eksternal dan internal yang melibatkan kepentingan nasional akan dipertimbangkan sebagai input. Keduanya mencerminkan kepentingan nasional negara bersangkutan. Selanjutnya input tersebut diproses kedalam suatu sistem politik yang pada akhirnya menghasilkan keputusan tentang pengakuan yang dikenal sebagai output dari suatu proses dalam sistem politik, maka pengakuan memiliki bobot sasaran mengejar kepentingan nasional.

4.4. Dominasi Tujuan Politik Dalam Pengakuan

Walaupun pengakuan pada prinsipnya adalah tujuan untuk memperjuangkan kepentingan nasional, namun tidak berarti prinsip-prinsip hukum menjadi tidak relevan dan kehilangan urgensinya sehingga harus ditinggalkan. Bahkan idealnya

pengakuan harus mengutamakan prinsip hukum atau nilai-nilai hukumnya dari muatan lainnya, dalam hal ini muatan politik. Namun pada hakekatnya, terutama oleh negara-negara besar, justru muatan politik jauh lebih dominan daripada muatan hukum.

Pemberian atau penolakan pemberian pengakuan pada prinsipnya harus dilandasi oleh pandangan hukum berdasarkan kondisi obyektif dilapangan yaitu telah sejauh mana penguasaan negara atau pemerintah baru itu atas wilayah negaranya dan pembentukan organ-organ pemerintahan telah terorganisir dengan baik. Tapi tidak jarang praktek suatu negara memberi atau menolak untuk memberi pengakuan pada pemerintah atau negara baru atas dasar suka atau tidak suka. Kenyataan ini dapat dilihat dalam praktek Amerika, negara ini sering mempraktekkan memberi atau menolak untuk memberi pengakuan pada negara atau pemerintah asing didasarkan pada suka atau tidak sukanya Amerika terhadap negara asing tersebut.

Efek legal-formal dari persoalan pengakuan menimbulkan pertentangan teoretis antara teori konstitusi dan teori deklarator¹⁴. Berdasarkan teori konstitusi suatu negara atau pemerintahan baru tidak dianggap legal berdasarkan hukum internasional sebelum memperoleh pengakuan. Sementara teori deklaratoir keberadaan suatu negara atau pemerintahan baru tidak memerlukan efek legal melainkan murni kenyataan, dan pengakuan hanya pernyataan keatas kenyataan itu.

5. Kesimpulan

Masalah yang terkandung dalam pengakuan adalah tidak adanya ketentuan yang pasti baik dalam cara pemberian pengakuan maupun dalam menetapkan syarat obyektif untuk pengakuan. Usaha-usaha untuk menetapkan syarat obyektif bagi pengakuan telah banyak dilakukan, diantaranya penetapan syarat untuk pemerintah baru dan negara baru. Namun semua itu belum mendatangkan kepuasan karena masih

¹⁴ Michael Akehurst, A Modern Introduction to International Law, six edition, Unwin Hyman Ltd. London, 1987, hal. 60.

belum bisa menjamin kepastian dalam pengakuan. Banyak pihak yang masih bertentangan pendapat atau setidaknya belum mencapai kesepakatan. Ada pertentangan antara para sarjana hukum internasional yang menganut teori konstitutif dengan yang menganut teori deklaratoir. Kekacauan timbul karena sebagian dari sarjana menganggap pengakuan sebagai bagian dari tindakan politik dan sebagian lainnya menekankan pada aspek yuridis.

Tidak adanya alat atau organ yang mengatur masyarakat internasional dalam menangani pengakuan merupakan kesulitan lain yang cukup mengganggu . Hal ini menyebabkan masing-masing negara hanya melandaskan tindakan-tindakan mereka dalam masalah pengakuan atas kehendak dan perhitungan sepihak. Faktor obyektif ini justru sangat berperan dalam persoalan pengakuan. Tidak ada satu kekuatan supra nasional yang berhak mencampuri negara lain dengan cara memaksa untuk memberi atau menolak memberi pengakuan. Kondisi ini dapat dikatakan sebagai kelemahan institusional dari hukum internasional umumnya dan pengakuan khususnya.

Kelemahan institusional ini membawa dampak berikut, yaitu tidak ada sanksi bagi pihak yang dianggap melanggar prinsip umum yang telah disepakati dalam pengakuan. Paling tidak kritik atau kecaman terhadap pihak yang dianggap melanggar prinsip itupun belum pernah ditemui. Bahkan prinsip-prinsip umum tentang pengakuan inipun sulit untuk disepakati secara menyeluruh dan tegas oleh semua pihak. Masing-masing pihak (negara) merasa tidak terikat pada kewajiban mentaati prinsip-prinsip itu, karena secara yuridis persoalan pengakuan ini juga tidak lepas kaitannya dengan hukum nasional negara yang bersangkutan. Sehingga dalam prakteknya negara-negara harus menyelaraskan tindakannya dengan hukum nasionalnya.

Terlibatnya kepentingan nasional dalam pengakuan merupakan konsekwensi logis dari penetapan tujuan dari setiap negara dalam berinteraksi dengan negara lain. Tindakan suatu negara harus memperhitungkan kondisi dan tuntutan internalnya serta memperhitungkan lingkungan eksternalnya. Faktor atribut nasional dan sistemik ini secara bersama-sama akan mempengaruhi pengambilan keputusan suatu negara, dan

tujuan tertinggi dalam setiap tindakan akan bermuara pada pemeliharaan eksistensi negara dan bangsa dalam semua aspek. Muatan kepentingan nasional yang syarat dengan tujuan negara baik jangka pendek, menengah maupun panjang merupakan penentu dan pembimbing kearah tindakan suatu negara.

Kelemahan institusional dan faktor kepentingan nasional secara bersama menciptakan kondisi yang memudahkan faktor subyektif yang bersifat politis masuk kedalam masalah pengakuan. Pengambilan keputusan oleh suatu negara atas persoalan pengakuan tidak lepas dari proses politik. Demikian pula tujuan yang ingin dicapai dalam pemberian pengakuan tidak akan pernah mengabaikan perhitungan politik. Negara yang obyektif cenderung konsisten dengan prinsip-prinsip pengakuan sekalipun tidak sama sekali melepaskan kepentingan nasionalnya. Sejauh pemberian atau penolakan pemberian pengakuan itu tidak mempengaruhi kedudukannya dalam sistem internasional atau tidak merugikan kepentingan ekonominya baik dalam lingkungan nasional maupun internasional atau kepentingan-kepentingan lainnya dari bangsa dan negaranya, maka obyektivitas masih bisa dipertahankan. Jika sebaliknya merugikan atau berdampak negatif, maka tidak ada satupun alat atau lembaga yang memiliki otoritas memaksakan kewajiban untuk bersikap obyektif. Dengan kata lain tidak ada alat atau lembaga internasional yang berwenang dan secara teratur memaksakan dan mengawasi kewajiban itu serta memberi sanksi-sanksi atas pelanggaran yang terjadi.

Referensi

- Akehurst, Michael., *A Modern Introduction to International Law*, six edition, Unwin Hyman Ltd. London, 1987.
- Anwar, Chairul., SH, *Hukum Internasional; Pengantar Hukum Bangsa-bangsa*, Jembatan, Jakarta 1989.
- Dyer, Hugh C., and Mangasaria, Leon, (editors), *The Study of International Relations, The State of the Art*, St. Martin Press, New York, 1992.

- Echols, John dan Sadily, Hasan M., *Kamus Inggris-Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1990.
- Frankel, J., *Hubungan Internasional*, Dra. Laila H. Hasyim (penyadur), ANS sungguh Bersaudara, Jakarta, 1980.
- Gilpin, Robert., *The Political Economy of International Relation*, Princeton University Press, New Jersey, 1987.
- Kusumaatmadja, Mochtar., Prof. Dr. SH.LLM, *Pengantar Hukum Internasional*, Bina Cipta, Bandung, 1978.
- Morgenthau, Hans J., *Politic Among Nation, The Struggle for Power and Peace* Alfred A. Knopf, New York, 1962.
- Pearson, Frederic S., dan J. Martin Rochester, *International Relation, The Global Condition in the Late Twentieth Century*, Third Edition, McGraw-Hill, Inc. 1992.
- Plano, Jack C., and Roy Olton, *The International Relation Dictionary*, Holt Rine Hart and Winston, Inc. New York, 1989.
- Starke, J.G., *Pengantar Hukum Internasional*, F. Isjwara, SH. LL.M., (penyadur), Alumni, Bandung, 1972.
- Tasrif, S., SH, *Hukum Internasional Tentang Pengakuan Dalam Teori dan Praktek*, C.V. Abardin, Bandung, 1978.
- Tsani, Burhan. M., *Hukum Internasional dan Hubungan Internasional*, Liberty, Yogyakarta, 1990.
- Wallace, Rebecca M.M., MA, LL.B. Ph.D., *Hukum Internasional*, Bambang Arumanadi, SH, MSc. (penerjemah), Sweet & Maxwell, London, 1986.