KETERTIBAN UMUM DAN KAIDAH-KAIDAH HUKUM MEMAKSA Oleh

Hudiansyah Is Nursal, S.H., M.I.L.I.R.

A. PENDAHULUAN

Persoalan ketertiban umum (*public order*) dan pemberlakukan kaidah-kaidah hukum yang bersifat memaksa (*mandatory rules*) adalah beberapa persoalan pokok dalam pembahasan HPI, khususnya yang berkaitan dengan pertanyaan tentang sejauh mana suatu forum harus mengakui atau dapat mengesampingkan sistem hukum atau kaidah hukum asing. Artinya kedua masalah ini dapat dianggap sebagai pendekatan-pendekatan yang berbeda terhadap persoalan yang sama dalam HPI, yaitu persoalan sejauh mana sebuah pengadilan berkewajiban untuk memperhatikan, menaati, dan mengakui keberlakukan hukum asing sebagai akibat dari adanya unsur-unsur asing dalam suatu perkara.¹

Perbedaan antara kedua persoalan tersebut sebenarnya hanya terletak pada tujuan yang hendak dicapai karena teori tentang ketertiban umum berupaya untuk membentuk landasan pijak bagi hakim untuk mengesampingkan berlakunya hukum atau kaidah hukum asing di dalam perkara HPI yang seharusnya tunduk pada suatu sistem hukum asing. Sementara asas-asas dalam *mandatory rules* dimaksudkan untuk membatasi hukum asing yang tetap akan diberlakukan.²

¹ Bayu Seto Hardjowahono, *Dasar-Dasar Hukum Perdata Internasional*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013, h. 137.

² Ibid

B. KETERTIBAN UMUM

1. ISTILAH-ISTILAH

Beberapa istilah ketertiban umum dalam berbagai Bahasa yaitu:

- a. Ordre Public (Prancis)
- b. Openbare Orde (Belanda)
- c. Vorbehalt Klausel (Jerman)
- d. Ordine Publicio (Italia)
- e. Public Policy (Inggris)
- f. Order Publicio (Spanyol)
- g. Ketertiban Umum (Indonesia)

KONSEP KETERTIBAN UMUM DALAM HPI

Permasalahan ketertiban umum dalam HPI dianggap penting adanya karena lembaga ketertiban umum mempunyai ikatan yang erat dengan paham-paham azasi dan dasar-dasar HPI yang mana kita ketahui bersama bahwa HPI adalah hukum yang diperuntukkan dalam rangka memperlakukan unsur-unsur asing (*Rechtstoepassingrecht*).³

Jika dalam HPI suatu negara telah ditentukan bahwa hukum asing harus diberlakukan, hal ini tidak berarti bahwa selalu atau serta merta dan dalam semua hal harus dipergunakan hukum asing tersebut. Jika pemakaian hukum asing akan mengakibatkan suatu pelanggaran yang sangat (berat) terhadap sendi-sendi azasi hukum nasional Hakim, maka dalam hal-hal pengecualian, hakim dapat mengeyampingkan hukum asing tersebut.⁴

Pemikiran tentang ketertiban umum dalam HPI pada dasarnya bertitik tolak dari anggapan bahwa "sebuah pengadilan adalah bagian dari struktur kenegaraan yang berdaulat" dan karena itu pengadilan berwenang untuk

³ Sudargo Gautama, Pengantar Hukum Perdata Internasional, Bina Cipta, 1977, h. 133.

⁴ Ibid.

memberlakukan hukumnya sendiri dalam perkara-perkara yang diajukan kepadanya.⁵ Permasalahannya adalah apakah dalam perkara-perkara yang mengadung unsur asing yang sejalan dengan kaidah petunjuk di dalam sistem HPI suatu negara, pengadilan nya harus selalu memberlakukan hukum asing yang seharusnya menjadi *lex cause* di dalam wilayah yurisdiksinya? Jawabannya tidak harus selalu demikian, dimana pengadilan atau para pihak-pihak dalam perkara mungkin akan berhadapan dengan hal-hal yang dapat menjadi dasar untuk mengesampingkan pemberlakuan hukum asing di wilayah *lex fori*.

Prinsip yang digunakan untuk menetapkan hal itu adalah:

"Jika pemberlakuan hukum asing dapat menimbulkan akibat-akibat berupa pelanggaran sendi-sendi pokok hukum setempat (*lex fori*), maka hukum asing tersebut dapat dikesampingkan dengan dasar **demi kepentingan umum** atau **demi ketertiban umum**."

Masih menjadi persoalan dalam menerapkan penegakan prinsip di atas adalah sejauh mana orang dapat menggunakan dasar "demi ketertiban umum" itu untuk mengesampingkan kaidah-kaidah hukum asing yang seharusnya berlaku.

Dalam tradisi hukum Eropa Kontinental, konsep **ketertiban umum** dikembangkan berdasarkan prinsip:

"Semua kaidah hukum yang dibuat untuk melindungi kesejahteraan umum (*Public Welfare*) harus didahulukan dari ketentuan hukum asing yang isinya bertentangan dengan kaidah hukum tersebut."

Prof. Sunarti Hartono berpendapat bahwa:

"Apa yang merupakan 'ketertiban umum' itu sulit untuk dirumuskan dengan jelas karena pengertian ini sangat dipengaruhi oleh waktu,

⁵ Bayu Seto Hardjowahono, *Dasar-Dasar Hukum Perdata Internasional*, op cit, h. 138.

⁶ Bandingkan dengan Chesire, G.C. & North, P.M., *Private International Law*.

tempat, serta falsafah bangsa/negara dan sebagainya yang bersangkutan dengan masyarakat hukum yang bersangkutan."⁷

David D. Siegel beranggapan bahwa:

"It's impossible to define a state's 'public policy'. Presumably it is the entirety of state's law, wheter embodied statutes, rules, decisions. ... [if] that is the definition, then it could be argued that any foreign claim of rule of law not having precise counterpart in forum law would violate forum 'policy', and that would mean in turn that a state would 'never enforce different laws of another state' ... [this] is of course not the case."

Dari segi penggunaan lembaga ketertiban umum, **Prof. Sudargo Gautama** berpendapat bahwa lembaga ini haruslah berfungsi seperti "rem darurat pada sebuah kereta api" dan hanya digunakan apabila benar-benar dibutuhkan saja.⁸

Ada pendapat yang beranggapan bahwa kaidah-kaidah HPI sering kali bersifat "terlalu umum" (overgeneralized), khususnya di dalam tradisi hukum Eropa Kontinental yang mengutamakan sumber-sumber hukum tertulis. Kaidah-kaidah HPI tertulis adakalanya bersifat sangat umum dan hanya mengatur suatu masalah secara garis besar atau menerapkan suatu kaidah HPI tertulis untuk digunakan secara umum dalam perkara-perkara HPI sejenis. Oleh sebab itu, hakim tidak terlalu leluasa untuk ikut mempertimbangkan hal-hal khusus yang mungkin ada di dalam setiap perkara.

Ahli HPI lain (di Amerika Serikat) beranggapan bahwa "public policy" merupakan teknik yang dapat digunakan untuk membenarkan hakim dalam menolak suatu klaim yang didasarkan pada suatu kaidah hukum asing. Sebagai suatu teknik, "ketertiban umum" menunjuk pada situasi di mana pengadilan tidak mengakui suatu tuntutan yang seharusnya tunduk pada

⁷ Sunarti Hartono, *Pokok-Pokok Hukum Perdata Internasional, Binacipta*, Bandung 1976, Bab IX, h. 117

⁸ Sudargo Gautama, *Pengantar Hukum Perdata Internasional Indonesia*, Binacipta, 1977, h. 141 dst.

suatu hukum negara (bagian) lain karena hakikat dari tuntutan itu yang ditinjau dari yurisdiksi forum, jika diakui akan menyebabkan:⁹

- Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip keadilan yang mendasar sifatnya; atau
- Bertentangan dengan konsepsi yang berlaku mengenai kesusilaan yang baik; atau
- Bertentangan dengan suatu tradisi yang sudah mengakar.

Dalam situasi-situasi seperti tersebut di ataslah maka lembaga "Ketertiban Umum" dapat menjadi dasar pembenar bagi hakim untuk menyimpang dari kaidah HPI yang seharusnya berlaku dan menunjuk ke arah berlakunya suatu sistem hukum asing.

Lembaga "Ketertiban Umum" dapat berfungsi positif untuk mendukung kepentingan lex fori dan dapat dianggap sebagai salah satu pranata untuk mengesampingkan berlakunya hukum asing (seperti pranata-pranata HPI lain, misalnya, kualifikasi renvoi, substansial/prosedural). Akan tetapi bila digunakan secara berlebihan, dapat pula menghambat pergaulan internasional, menghambat perkembangan lex fori sendiri, dan bahkan mungkin menimbulkan ketidakadilan.

Secara tradisional, doktrin-doktrin HPI membedakan dua fungsi lembaga ketertiban umum, yaitu:¹⁰

Fungsi Positif

Yaitu menjamin agar aturan-aturan tertentu dari *lex fori* tetap diberlakukan (tidak dikesampingkan) sebagai akibat dari pemberlakuan hukum asing yang ditunjuk oleh kaidah HPI atau melalui proses pendekatan HPI, terlepas dari persoalan hukum mana

⁹ Sedler, Robert & Cramton, Roger, *Sum and Substances of conflict of Laws*, Jospehson and Kluwer, 3rd Ed. 1987, hh. 24 dan 25

¹⁰ Bandingkan dengan Rooij, Rene van, & Polak, Maurice van, *Private Law in the Neherlands*, Kluwer, 1987, hh. 237-238

yang seharusnya berlaku, atau apa pun isi kaidah/aturan *lex fori* yang bersangkutan.

Fungsi Negatif

Yaitu untuk menghindarkan pemberlakuan kaidah-kaidah hukum asing jika pemberlakuan itu akan menyebabkan pelanggaran terhadap konsep-konsep dasar *lex fori*.

Di dalam sistem HPI Inggris, lembaga "*public order*" digunakan oleh hakim dalam perkara-perkara hukum yang mengangkut persoalan-persoalan:¹¹

- Hubungan-hubungan internasional (antarnegara) (international realations).
- Hubungan perdagangan dengan musuh (trading with the enemy).
- Kontrak-kontrak yang memengaruhi kebebasan kompetisi dalam perdagangan (contracts in restraint of trade).
- Penyelundupan hukum (evasionof law).

Berikut akan disinggung secara singkat bagaimana hal-hal di atas dalam hukum Inggris dikaitkan dengan lembaga "public order".

1) Hubungan Internasional (*International Relation*) Prinsip:

Hukum Inggris tidak dapat diberlakukan untuk mengesahkan hubungan-hubungan hukum keperdataan yang karena tujuan dan akibat-akibat hukumnya tidak sah (*illegal purpose*) dapat mengakibatkan gangguan terhadap persahabatan antara negara forum dan negara lain.

2) Hubungan Perdagangan dengan Musuh (*Trading with the Enemy*)

¹¹ Disarikan dari Graveson, R.H., *Conflict of Laws, Private International Law*, 7th Ed., Sweet & Maxwell, 1974.

Prinsip:

Alasan ketertiban umum dapat digunakan untuk menolak pengesahan terhadap perbuatan atau transaksi-transaksi hukum yang akibat, hasil, atau tujuannya akan menguntungkan pihak asing yang sedang berada berada dalam status berperang dengan negara forum (Inggris).

3) Kontrak-kontrak yang Memengaruhi Kebebasan Kompetisi dalam Perdagangan (*Contracts in Restraint of Trade*) Prinsip:

Suatu transaksi perdagangan (atau perbuatan hukum lain) yang walaupun dibuat secara sah di luar negeri, dapat dinyatakan *unenforceable* (tidak dapat dilaksanakan) di Inggris jika terdapat cukup alasan bahwa perjanjian semacam itu akan mencegah atau mengurangi kesempatan bagi para pelaku pasar untuk bersaing secara bebas dalam perdagangan (*in restrain of trade*) berdasarkan ukuran *lex fori.*¹²

4) Penyelundupan Hukum (Evasion of Law)

Ukuran ini bertitik tolak dari doktrin evasion of law yang pada dasarnya berarti bahwa suatu perbuatan yang dilakukan di suatu negara asing dan diakui sah di negara asing itu, akan dapat dibatalkan oleh forum atau tidak diakui oleh forum jika perbuatan itu dilaksanakan di negara asing yang bersangkutan dengan tujuan untuk menghindarkan diri dari aturan-aturan *lex fori* yang akan melarang perbuatan semacam itu dilaksanakn di wilayah forum.

Yang dimaksud dengan "perbuatan" di sini dapat diartikan "perbuatan untuk memilih hukum yang seharusnya berlaku" atau "pilihan pengadilan mana yang akan ditunjuk untuk memutus perkara". Fungsi dari doktrin ini terutama adalah untuk melindungi

.

¹² Rousillon vs Rousillon (1880).

sistem hukum yang seharusnya berlaku,¹³ seandainya pilihan hukum atau pilihan forum itu tidak ada.

C. KAIDAH HUKUM MEMAKSA

Pemberlakuan Kaidah Hukum Memaksa (*Mandatory Rules*) dalam HPI sering kali menjadi agak kompleks sifatnya karena dalam pemberlakuan hukum asing dalam suatu hubungan hukum, baik melalui pilihan hukum maupun karena berfungsinya kaidah-kaidah HPI, orang dapat berhadapan dengan *Mandatory Rules* yang pada dasarnya tidak dapat dikesampingkan pemberlakuannya sekadar melalui kesepakatan di antara para pihak.

Persoalan *Mandatory Rules* ini sedikit berbeda dari persoalan "ketertiban umum" karena pemberlakuan dasar "ketertiban umum" dimaksudkan sebagai upaya defensif untuk mencegah timbulnya akibat-akibat negatif dari pemberlakuan hukum asing terhadap kepentingan nasional forum, sedangkan pemberlakuan "*Mandatory Rules*" harus diberlakukan, tanpa melihat isi dari kaidah hukum asing yang seharusnya diberlakukan.¹⁴

Dalam artian umum, "kaidah-kaidah hukum memaksa" dapat diartikan sebagai "aturan-aturan hukum tertulis yang tidak dapat dikesampingkan oleh para pihak melalui kesepakanan dalam perjanjian."¹⁵ Oleh karena itu, dalam pemberlakuan *Mandatory Rules* menjadi krusial dalam HPI, khususnya dalam bidang-bidang kontrak dimana pihak-pihak pada dasarnya memiliki kebebasan untuk menentukan hukum yang berlaku atas kontrak mereka. Dengan kata lain

¹³ Ada pandangan bahwa doktrin ini juga bermanfaat untuk mencegah figur-figur internasional (*celebrities*) yang kaya dan yang mampu melakukan pilihan hukum dan/atau pilihan forum yang akan menguntungkan perbuatan-perbuatannya itu.

¹⁴ Lihat lebih lanjut: Bonomi, Andrea, *Mandatory Rules in Private International Law*, di dalam Sarcevic, Peter dan Volken, Paul (Eds.), *"Yearbook of Private International Law"*, Vol. 1, Forum, hh. 229 dan 230.

¹⁵ Bandingkan: Jakson, David, *Mandatory Rules an Rules of "Ordre Public*", di dalam North, P.M. (Ed.), *Contract Conflicts, North-Holand Publishing Company, London*, 1982, Chapter 4, h. 59 dst.

Mandatory Rules akan membatasi kebebasan para pihak dalam transaksitransaksi internasional.¹⁶

Dalam praktik tidak mudah untuk menentukan apakah suatu aturan hukum dapat dikategorikan sebagai *mandatory* atau tidak dan persoalan ini biasanya dijawab melalui tindakan penafsiran dan konstruksi hukum (*legal interpretation and construction*) pada tingkat domestik, dengan mempertimbangkan substansi serta kebijakan dasar (*underlying policy*) yang melatarbelakangi aturan-aturan itu.

Dalam konteks HPI, pengertian "mandatory rules" ini umumnya dikaitkan dengan persoalan pemberlakuan aturan-aturan hukum dari :

- Satu-satunya negara yang memiliki kaitan nyata dengan hubungan atau peristiwa hukum yang dihadapi forum (sole-connection country) walaupun hukum negara ini mungin tidak dipilih oleh para pihak dalam hubungan hukum mereka,atau
- Negara yang memiliki kaitan nyata dengan peristiwa hukum yang dihadapi walaupun sistem hukum negara ini belum tentu merupakan sistem hukum yang memiliki kaitan yang paling erat dengan peristiwa hukum yang bersangkutan (close-connection country).

Konsep kaidah hukum memaksa umumnya digunakan untuk menjadi dasar pemberlakuan.¹⁷

- Aturan-aturan hukum yang khusus dimaksudkan untuk mengatur masalah-masalah ketenagakerjaan dan perlindungan konsumen.
- Aturan-aturan hukum dari sebuah negara yang dipertautkan (connected) oleh semua elemen yang relevan dalam suatu persoalan hukum, kecuali pilihan hukum para pihak.
- Aturan-aturan badan pengadilan yang mengadili perkara.

¹⁶Bahkan, di bidang kontrak, secara umum dapat dikatakan sebagai satu-satunya restriksi yang membatasi kebebasan para pihak untuk melakukan pilihan hukum disamping keharusan bahwa pilihan hukum dibuat secara *bona fide*.

¹⁷ Jackson, David, *Ibid.*,h.65.

 Aturan –aturan hukum dari suatu negara yang memiliki kaitan nyata dengan situasi tertentu walaupun hukum negara itu bukan merupakan lex causae.

Pengertian "hukum memaksa" sebenarnya dapat diartikan sebagai dua konsep yang agak berbeda satu sama lain, yaitu dalam arti:

1. Domestik

Maksudnya adalah menunjuk ke arah aturan-aturan hukum dari forum yang tidak dapat dikesampingkan melalui perjanjian. Aturan-aturan semacam ini diberi sifat memaksa atas pertimbangan-pertimbangan terhadap akibat-akibat yang ditimbulkan secara domestik apabila dikesampingkan melalui perjanjian di antara para pihak.

2. Internasional

Maksudnya adalah aturan-aturan hukum yang tidak dapat dihindarkan berlakunya melalui pilihan hukum yang menyatakan sebagai aturan yang memaksa. Kaidah hukum yang memaksa dalam arti ini menunjuk pada aturan-aturan hukum yang pada dasarnya tidak dapat dikesampingkan, baik melalui perjanjian atau kesepakatan di antara para pihak maupun pemberlakuan sistem hukum lain yang berlaku, baik karena pilihan hukum oleh para pihak maupun karena ditunjuk oleh kaidah-kaidah HPI *lex fori*. Artinya dalam pengertian ini *Mandatory Rules* merupakan: "*Mandatory rules that demand to be applied irrespective of the law designated by the choice-of-law of the forum*".¹⁸

Untuk aturan-aturan hukum memaksa dari *lex fori* umumnya diterima asas bahwa pengadilan wajib untuk memberlakukannya dengan tidak memedulikan hukum apa yang akan diberlakukan sebagai *lex causae* dari perkara yang

¹⁸ Bonomi, Andrea, *Mandatory Rules in Private International Law*, hh.218 dan 219. Bonomi menyebutnya dengan *International Mandatory Rules*.

bersangkutan.¹⁹ Yang dapat menjadi pegangan bagi pengadilan dalam persoalan ini adalah prinsip bahwa *mandatory rules* dari *lex fori* yang tidak dapat dikesampingkan dalam perkara-perkara HPI adalah mereka yang substansinya berkaitan dengan penegakan **nilai-nilai ketertiban umum** (*ordre-public*) **di negara forum**.

Bagaimana halnya dengan aturan-aturan hukum memaksa dari sistem hukum asing (*foreign mandatory laws*)? Jawaban terhadap persoalan ini belum tentu jelas dalam doktrin-doktrin HPI, tetapi didalam beberapa konvensi HPI²⁰ diterima prinsip bahwa *mandatory laws* asing hanya dapat dipertimbankan untuk diberlakukan apabila:

- Sistem hukum asing itu memiliki kaitan yang cukup nyata dengan perkara (close connection rule) dan
- Berdasarkan sistem hukum asing itu, aturan-aturan hukum tersebut memang harus diberlakukan, tanpa memerhatikan hukum yang seharusnya berlaku.

Di Belanda kaidah-kaidah hukum memaksa (*voorrangsregels*) dipahami sebagai kaidah-kaidah HPI unilateral yang harus diberlakukan demi pengamanan terhadap kepentingann umum dari negara forum.²¹ Kaidah memaksa adalah aturan-aturan yang berdasarkan *lex fori* harus diberlakukan, tanpa memedulikan hukum apa yang seharusnya berlaku atas sebuah transaksi atau hubungan hukum. **Prof.Boele-Woelki** *et al.*, mengutip pandangan **L.I. de Winter**, yang mendefinisikan *mandatory provisions* sebagai berikut: "A Dutch mandatory provision is applicable to international contracts when it fulfills an important socio-economic function and if it flows from its purpose thet the rule should be applied in the case concerned"²².

¹⁹ Lihat: Article 7 dari Konvensi Roma 1980 yang berlaku di lingkungan *European Community*, Article 18 dari UU HPI Swiss.

²⁰ Lihat: Article 7 ayat (1) Konvensi Roma 1980, Article 16 Konvensi Den Haag 1978 tentang Hukum yang Berlaku dalam Keagenan, dan Article 19 dari UU HPI Swiss 1987.

²¹ Lihat: Boele-Woelki, Katharina, Joustra, Carla, Steenhoff Gert, *Dutch Private International Law* at the End of the 20 Century: Pluralism of Methods, Utrecht, 1999, h.207.

²² Ibid., h.207. Penulis yang sama juga menyebut putusan Mahkamah Agung Belanda dalam *The Bredius Museum Case (Supreme Court 16 March 1990, NJ 1991, 575)* yang menetapkan bahwa Peraturan Hukum Belanda (*Het Museumwet*) dapat diberlakukan (sebagai mandatory law)

Dalam doktrin *conflict of laws* Amerika Serikat, misalnya, diterima prinsip bahwa khusus untuk persoalan-persoalan yang seharusnya dapat diselesaikan sendiri oleh para pihak berdasarkan persyaratan di dalam kontrak mereka, maka kebebasan para pihak untuk memilih hukum praktis tidak dibatasi sama sekali. Jika persoalan hukum yang dihadapi ternyata tidak dapat diselesaikan oleh kontrak mereka sendiri karena merupakan persoalan yang diatur oleh *mandatory laws*, para pihak dapat memilih untuk memberlakukan kaidah memaksa dari sistem hukum asing, <u>kecuali</u> jika:²³

- Negara yang dipilih tidak memiliki kaitan yang substansial dengan para pihak atau dengan transaksi mereka dan tidak ada dasar pertimbangan lain yang reasonable untuk memilih hukum negara tersebut atau
- 2. Pemberlakuan hukum dari negara yang dipilih itu akan bertentangan dengan kebijakan dasar (*fundamental policy*) dari negara yang secara objektif memiliki kepentingan yang lebih besar daripada negara yang dipilih itu dalam penyelesaian perkara yang bersangkutan dan negara yang disebut pertama itu adalah negara yang sistem hukumnya seharusnya diberlakukan apabila tidak ada pilihan hukum (*the proper law of contract*).

Sebagai saran dalam perencanaan kontrak-kontrak bisnis transnasional, maka sebaiknya aturan-aturan hukum yang bersifat memaksa, baik dari *lex fori* maupun dari sistem hukum lain yang memiliki kaitan yang substansial dengan kontrak atau dengan persoalan khusus yang timbul darinya, diperhatikan dan ditaati oleh para pihak. Yang penting adalah kepastian bahwa *mandatory laws* yang dimaksud di sini adalah *international mandatory laws*.

walaupun mengakibatkan perubahan terhadap amanat dalam suatu hibah-bersyarat yang dibuat oleh seorang warga negara Monako atas sekumpulan barang-barang seni yang akan dipamerkan di sebuah museum di negeri Belanda.

²³ American Law Institute, Restatement of Law (Second)-Conflict of Laws, 1971.

Daftar Pustaka

