



ISSN : 1410-0614
E-ISSN : 2684-9941

SIMBUR CAHAYA

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Alamat Redaksi: Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Jalan Sriwijaya Negara, Bukit Besar, Palembang, Sumatera Selatan 30139, Indonesia.

Telepon: +62711-580063 Fax: +62711-581179

E-mail: simburcahaya@fh.unsri.ac.id

Website: <http://journal.fh.unsri.ac.id/simburcahaya>

Mengkaji Kembali Pengaturan Kewajiban Kerja Sama Internasional Negara Anggota Statuta Roma 1998 Dalam Melaksanakan Surat Perintah Penangkapan

Shamsa Malika^a, Sasmini^b, Erna Dyah Kusumawati^c

^a Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Indonesia, Email: shamsamalika@gmail.com

^b Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Indonesia, Email: sasmini_fh@staff.uns.ac.id

^c Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Indonesia, Email: erna.d.kusumawati@staff.uns.ac.id

Informasi Artikel

Histori Artikel:

Diterima : 16-05-2025

Direvisi : 20-12-2025

Disetujui : 27-12-2025

Diterbitkan : 31-12-2025

Kata Kunci:

Kerja Sama Internasional;
Kewajiban Negara
Anggota; Statuta Roma
1998; Surat Perintah
Penangkapan

DOI.

[10.28946/sc.v32i2.4903](https://doi.org/10.28946/sc.v32i2.4903)

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk mengevaluasi ketentuan mengenai kerja sama internasional dalam Statuta Roma 1998, khususnya terkait pelaksanaan surat perintah penangkapan oleh negara-negara anggota. Artikel ini membahas dua permasalahan utama, yaitu kelemahan dalam Bagian 9 Statuta Roma 1998 mengenai kerja sama internasional dan bantuan hukum, khususnya dalam pelaksanaan surat perintah penangkapan; dan bagaimana seharusnya ketentuan tersebut dioptimalkan agar pelaksanaan surat perintah penangkapan dapat dilaksanakan secara efektif. Dalam rangka menjawab kedua permasalahan tersebut, penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, yaitu Statuta Roma 1998; dan pendekatan kasus, yaitu kasus Omar Al-Bashir dan Vladimir Putin. Penelitian ini juga menggunakan teknik penalaran retorika dengan cara memberikan argumentasi-argumentasi yang meyakinkan dalam menjawab permasalahan tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kelemahan struktural dan politis dalam pengaturan kerja sama internasional telah mengurangi efektifitas surat perintah penangkapan. Oleh karena itu, penelitian ini mengusulkan tiga strategi penguatan: yaitu memperluas yurisdiksi OTP melalui prinsip yurisdiksi universal, memperkuat peran Assembly of States Parties (ASP), serta mengoptimalkan keterlibatan Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK PBB). Penelitian ini juga merekomendasikan bahwa penting bagi International Criminal Court (ICC) untuk melakukan pembaharuan hukum terhadap ketentuan kerja sama internasional dalam Bagian 9 Statuta Roma 1998, baik melalui amandemen, pedoman pelaksanaan yang lebih jelas, maupun bentuk pengaturan lain yang mengikat, guna meningkatkan efektivitas surat perintah penangkapan dan memperkuat komitmen negara anggota.

Article Info	Abstract
Article History:	
Received : 16-05-2025	
Revised : 20-12-2025	
Accepted : 27-12-2025	
Published : 31-12-2025	
Keywords:	
Arrest Warrant; Rome Statute 1998; State Cooperation; State Parties' Obligation	<p><i>This article aims to evaluate the provisions regarding international cooperation in the Rome Statute 1998, particularly in relation to the execution of arrest warrants by State Parties. It addresses two main issues: the weaknesses in Part 9 of the Rome Statute 1998 concerning international cooperation and judicial assistance—especially in the execution of arrest warrants—and how these provisions should be optimized to ensure effective enforcement. To address these two issues, this research employs a statutory approach by analyzing the 1998 Rome Statute and a case study approach through the cases of Omar Al-Bashir and Vladimir Putin. The research also utilizes rhetorical reasoning techniques by presenting persuasive arguments to effectively respond to the problems discussed. The findings indicate that structural and political weaknesses in the regulation of international cooperation have significantly reduced the effectiveness of arrest warrants. Therefore, this study proposes three reinforcement strategies: expanding the jurisdiction of the Office of the Prosecutor (OTP) through the principle of universal jurisdiction, strengthening the role of the Assembly of States Parties (ASP), and optimizing the involvement of the United Nations Security Council (UNSC). This study recommends that it is essential for the International Criminal Court (ICC) to initiate legal reforms to the cooperation provisions under Part 9 of the Rome Statute—whether through amendments, clearer implementation guidelines, or other binding arrangements—in order to enhance the effectiveness of arrest warrants and strengthen State Party commitment.</i></p>

PENDAHULUAN

Mahkamah Pidana Internasional (*International Criminal Court/ICC*) merupakan lembaga peradilan permanen yang didirikan melalui Statuta Roma tahun 1998 tentang Mahkamah Pidana Internasional (Statuta Roma 1998).¹ ICC bertujuan untuk mengadili individu-individu yang bertanggung jawab atas kejahatan-kejahatan internasional paling serius, seperti genosida, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan, dan kejahatan agresi.² Pembentukan ICC didorong oleh kebutuhan komunitas internasional akan mekanisme yang efektif untuk menegakkan pelanggaran berat terhadap hukum internasional yang tidak dapat diselesaikan oleh sistem peradilan domestik.

Salah satu mekanisme penegakan kejahatan internasional di ICC adalah mengeluarkan surat perintah penangkapan terhadap individu yang diduga bertanggung jawab atas kejahatan internasional yang berada di bawah yurisdiksinya. Secara yuridis, Pasal 58 ayat (1) Statuta Roma 1998 memberikan dasar hukum bagi penerbitan surat perintah penangkapan setelah adanya

¹ Diajeng Wulan Christianti, *Hukum Pidana Internasional* (Sinar Grafika 2021).

² ibid.

permohonan dan penyajian bukti atau informasi lain oleh Jaksa Penuntut³, jika terdapat bukti kuat yang menunjukkan keterlibatan seseorang dalam kejahatan internasional.⁴ Surat perintah penangkapan ini bertujuan untuk memastikan kehadiran tersangka di pengadilan guna diadili secara adil. Kewenangan ini sangat penting dalam menegakkan akuntabilitas atas kejahatan serius dan mencegah pelaku melarikan diri dari proses peradilan internasional.

Terkait pelaksanaan kewenangan ICC dalam mengeluarkan surat perintah penangkapan, negara-negara anggota Statuta Roma 1998 memiliki kewajiban untuk mendukung pelaksanaan kewenangan tersebut. Bagian 9 Statuta Roma 1998 tentang Kerja sama Internasional dan Bantuan Hukum, yang terdiri atas 17 pasal, secara khusus mengatur kerja sama antarnegara dan bantuan hukum dalam penegakan hukum pidana internasional. Bagian ini mencakup berbagai bentuk kerja sama, seperti proses penangkapan dan penyerahan tersangka, pengumpulan bukti, kehadiran sukarela saksi, hingga alasan yang dapat digunakan untuk menunda atau menolak permintaan kerja sama dari ICC.

Meskipun Statuta Roma 1998 mewajibkan negara-negara anggota untuk bekerja sama mendukung ICC dalam mengeksekusi surat perintah penangkapan, terdapat variasi dalam praktiknya, dengan beberapa upaya yang berhasil dan beberapa upaya yang belum berhasil hingga sekarang. Salah satu surat perintah penangkapan yang pernah berhasil dilaksanakan, yaitu pada kasus mantan Presiden Filipina, Rodrigo Roa Duterte, yang ditangkap oleh otoritas Filipina pada 2025 berdasarkan surat perintah penangkapan yang dikeluarkan oleh Kamar Pra-Peradilan (*Pre-Trial Chamber/PTC*) I ICC atas tuduhan pembunuhan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan yang diduga terjadi antara tahun 2011 hingga 2019.⁵ Di sisi lain, ketidakberhasilan pelaksanaan surat perintah penangkapan terjadi dalam kasus Omar Al-Bashir, mantan Presiden Sudan, yang meskipun telah dua kali dikeluarkan surat perintah penangkapan oleh ICC pada 2009 dan 2010, tetapi tidak ada yang berhasil menyerahkannya karena beberapa negara anggota Statuta Roma 1998 menolak untuk mengeksekusi surat perintah penangkapan tersebut.⁶

³ Rome Statute of the International Criminal Court 1998 (adopted 17 July 1998, entered into force 1 July 2002) 2187 UNTS 90, art. 58(1).

⁴ Michael Ramsden and Cecilia Chung, “Reasonable Grounds to Believe”: An Unreasonably Unclear Evidentiary Threshold in the ICC Statute’ (2015) 13 *Journal of International Criminal Justice*

⁵ International Criminal Court, ‘Situation in the Philippines: Rodrigo Roa Duterte in ICC Custody’ (2025) <<https://www.icc-cpi.int/news/situation-philippines-rodrigo-roa-duterte-icc-custody>> accessed 21 April 2025.

⁶ Gwen P Barnes, ‘The International Criminal Court’s Ineffective Enforcement Mechanisms: The Indictment of President Omar Al Bashir’ (2011) 34(6) *Fordham International Law Journal* 1584.

Permasalahan serupa terjadi dalam dugaan kejahatan perang oleh Vladimir Putin, di mana ICC mengeluarkan surat perintah penangkapan pada 17 Maret 2023. Dugaan ini bermula dari invasi Rusia ke wilayah Ukraina pada 24 Februari 2022, yang disertai tuduhan deportasi ilegal anak-anak Ukraina oleh Pemerintah Rusia.⁷ Dugaan tersebut mendorong 43 negara anggota Statuta Roma 1998, seperti Australia, Inggris, dan Kanada, untuk merujuk situasi ini ke ICC.⁸ Berdasarkan rujukan ini, ICC memulai penyidikan pada Maret 2022 dan setahun kemudian mengeluarkan surat perintah penangkapan terhadap Putin. Namun, penerbitan surat tersebut memicu perbedaan sikap di antara negara-negara anggota Statuta Roma 1998, dengan sebagian mendukung penegakan hukum, sementara yang lain menolak menangkap Putin.⁹ Penolakan ini menimbulkan perdebatan global dan bertentangan dengan kewajiban dalam Statuta Roma 1998.

Menurut penelitian dari Hillebrecht dan Straus¹⁰, hubungan struktural ICC dengan negara anggotanya yang dibentuk berdasarkan Bagian 9 Statuta Roma 1998 menimbulkan pertanyaan mengenai kapasitas ICC dalam memberikan efek pencegahan. Ketergantungan ICC pada kerja sama negara memberi negara kendali atas proses penuntutan ICC terhadap para pemimpin negara. Kondisi ini menunjukkan adanya kelemahan dalam ketentuan Bagian 9 Statuta Roma 1998. Penelitian serupa oleh Sarkin¹¹ juga menyatakan bahwa kelemahan pada ketentuan tersebut menjadi salah satu faktor utama kegagalan dalam menangkap terduga atau tersangka kejahatan internasional, khususnya kepala negara, seperti Omar Al-Bashir dan Vladimir Putin.

Berdasarkan uraian di atas, penulis berpensi bahwa mengkaji kembali pengaturan kewajiban kerja sama internasional negara-negara anggota dalam melaksanakan surat perintah penangkapan berdasarkan Statuta Roma 1998 merupakan hal yang sangat penting. Hal ini didasari beberapa pertimbangan, antara lain: peran kerja sama internasional yang krusial dalam keberhasilan pelaksanaan mandat ICC; adanya kelemahan-kelemahan dalam pengaturan yang menghambat pelaksanaan surat perintah penangkapan; dan kebutuhan untuk penambahan atau penguatan ketentuan agar proses kerja sama dapat berjalan lebih efektif. Ketiga alasan tersebut

⁷ Muhammad Ardan Royanto, *Implikasi Pasal 86 Statuta Roma terhadap Kewajiban Negara Anggota (Studi Kasus Surat Perintah Penangkapan Presiden Vladimir Putin dari ICC)* (Undergraduate thesis, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta 2023).

⁸ International Criminal Court, 'Situation in Ukraine: ICC-01/22' (2022) <<https://www.icc-cpi.int/situations/ukraine>> accessed 20 September 2024.

⁹ Royanto (n 7).

¹⁰ Courtney Hillebrecht and Scott Straus, 'Who Pursues the Perpetrators?: State Cooperation with the ICC' (2017) 39(1) *Human Rights Quarterly* 162.

¹¹ J J Sarkin, 'Will the International Criminal Court (ICC) Be Able to Secure the Arrest of Vladimir Putin When He Travels?' (2023) 12(1) *International Human Rights Law Review* 26.

dianalisis secara komprehensif melalui pendekatan perundang-undangan dan studi kasus pada sub bab pembahasan dan analisis.

METODE

Artikel ini merupakan penelitian hukum pada ruang lingkup hukum internasional sehingga menggunakan sumber hukum yang diakui dalam hukum internasional, yaitu perjanjian internasional, hukum kebiasaan internasional, prinsip umum hukum internasional, dan putusan pengadilan internasional. Dalam mengkaji pengaturan kewajiban kerja sama internasional negara anggota Statuta Roma 1998, penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan yaitu Statuta Roma 1998 dan pendekatan kasus berupa dua kasus kejahatan internasional serupa yang dilakukan oleh kepala negara, yaitu Omar Al-Bashir (Sudan) dan Vladimir Putin (Rusia). Penelitian ini dilakukan dengan menganalisis Bagian 9 Statuta Roma 1998, yang secara khusus mengatur mengenai kerja sama internasional dalam pelaksanaan surat perintah penangkapan. Argumentasi hukum disusun dengan menerapkan teknik penalaran retorika, yaitu membangun argumen secara sistematis dan persuasif dengan menggabungkan fakta hukum, contoh kasus, serta interpretasi norma hukum.

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

Pengaturan kewajiban kerja sama internasional dalam Statuta Roma 1998 menjadi fondasi utama bagi efektivitas pelaksanaan mandat ICC, terutama dalam upaya penegakan hukum melalui surat perintah penangkapan. Pembahasan mengenai hal ini menjadi sangat penting mengingat peran sentral kerja sama antarnegara dalam menjamin keberhasilan proses penuntutan dan penegakan hukum internasional. Tulisan ini mencoba memberikan penegasan atas pentingnya pengaturan kerja sama internasional dalam Statuta Roma 1998 dan mengkaji kelemahannya serta potensi penguatan ketentuan tersebut. Untuk itu, bagian ini akan mengkaji secara mendalam pengaturan kewajiban kerja sama internasional sebagaimana tercantum dalam Statuta Roma 1998, yang diuraikan dan dianalisis pada tiga sub bab. Pertama, pengaturan kewajiban kerja sama internasional negara anggota Statuta Roma 1998. Kedua, kelemahan pengaturan kerja sama internasional yang diatur dalam Statuta Roma 1998. Ketiga, usulan pengaturan tambahan dalam memastikan pelaksanaan surat perintah penangkapan.

1. Pengaturan Kewajiban Kerja Sama Internasional Negara Anggota Statuta Roma 1998

Bagian 9 Statuta Roma 1998, yang terdiri dari 17 pasal, secara khusus mengatur mekanisme kerja sama internasional dalam penegakan hukum pidana internasional, mencakup penangkapan, penyerahan, pengumpulan bukti, hingga penundaan atau penolakan permintaan kerja sama.¹² Pasal 86 dalam bagian ini menetapkan kewajiban umum bagi negara anggota untuk bekerja sama sepenuhnya dengan ICC dalam penyelidikan dan penuntutan kejahatan.¹³ Pendekatan yang diadopsi Statuta Roma 1998 berorientasi pada negara, yang diharapkan untuk menindaklanjuti permintaan kerja sama dari Pengadilan.¹⁴

Berdasarkan ketentuan tersebut, negara-negara yang telah meratifikasi Statuta Roma 1998 memiliki kewajiban untuk bekerja sama sepenuhnya dengan ICC. Kewajiban ini sejalan dengan kewenangan ICC dalam menerbitkan surat perintah penangkapan terhadap terduga atau tersangka pelaku kejahatan internasional. Bentuk-bentuk kerja sama yang menjadi kewajiban negara-negara anggota berdasarkan ketentuan dalam Statuta Roma 1998 antara lain adalah:

a. Implementasi Peraturan Perundang-undangan Nasional

Statuta Roma 1998 telah memberlakukan dua hal terhadap negara anggotanya, yaitu komitmen umum untuk bekerja sama, dan kewajiban untuk mengubah undang-undang nasional mereka untuk mengizinkan kerja sama dengan ICC.¹⁵ Dengan kata lain, untuk memenuhi kewajiban mereka di bawah Statuta Roma 1998, negara anggota harus mengimplementasikan Statuta Roma 1998 dengan membuat undang-undang yang mengatur kerja sama dengan ICC. Hal ini diatur dalam Pasal 88 Statuta Roma 1998, yang menegaskan bahwa negara anggota wajib memastikan tersedianya prosedur dalam hukum nasional mereka untuk memungkinkan seluruh bentuk kerja sama sebagaimana ditentukan dalam Bagian 9 Statuta Roma 1998.

Pasal 88 Statuta Roma 1998 menjadi subjek perdebatan yang cukup panjang selama negosiasi di Roma. Perdebatan ini muncul karena adanya perbedaan mendasar mengenai sifat dari keseluruhan rezim kerja sama Pengadilan.¹⁶ Beberapa negara mendukung pendekatan

¹² Rome Statute 1998, Part 9.

¹³ Melville Ludwig Jacobs, *The Consequences of Non-Cooperation with the ICC* (PhD thesis, University of Pretoria 2018).

¹⁴ Olympia Bekou, 'Dealing with Non-cooperation at the ICC: Towards a More Holistic Approach' (2019) 19(6) *International Criminal Law Review*.

¹⁵ Rome Statute 1998, arts 86-88.

¹⁶ Mayeul Hiéramente, 'Article 88' in Mark Klamberg, Julia Nilsson and Alessandra Angotti (eds), *Commentary on the Law of the International Criminal Court: The Statute* (2nd edn, vol 2, Torkel Opsahl Academic EPublisher 2023).

horizontal, yang memberikan keleluasaan lebih besar kepada negara yang diminta bekerja sama, sehingga negara tersebut tetap memiliki kendali atas tingkat kerja samanya (*in control over the degree of cooperation*).¹⁷ Di sisi lain, beberapa negara menekankan perlunya rezim kerja sama yang bersifat vertikal, dimana keputusan Pengadilan dapat dieksekusi langsung dalam konteks hukum nasional.¹⁸ Pendukung pendekatan vertikal menyoroti risiko yang mungkin timbul jika hukum nasional menjadi acuan utama, karena negara dapat mengurangi tingkat kerja sama dengan menerapkan ketentuan hukum secara tidak jujur (*bad faith*) atau mengklaim pengecualian berdasarkan kerangka hukum nasional atau konstitusional mereka.¹⁹

Perbedaan pandangan antara pendukung pendekatan horizontal dan vertikal akhirnya melahirkan sebuah kompromi yang tercermin dalam Pasal 89 ayat (1) dan Pasal 93 ayat (1) Statuta Roma 1998.²⁰ Pasal 89 ayat (1) Statuta Roma 1998 mengatur mengenai permintaan penyerahan (ekstradisi) terduga atau tersangka kepada ICC. Dalam pasal ini, negara anggota diharuskan memenuhi permintaan penyerahan sesuai dengan ketentuan Statuta Roma 1998, tetapi tetap memperhatikan hukum nasional terkait prosedur penyerahan. Di samping itu, Pasal 93 ayat (1) Statuta Roma 1998 mengatur tentang bentuk-bentuk kerja sama lainnya, seperti pengumpulan bukti atau bantuan hukum, yang juga dilaksanakan berdasarkan ketentuan Statuta dengan mempertimbangkan hukum nasional. Melalui kedua ketentuan tersebut, Statuta Roma 1998 menegaskan kewajiban kerja sama bersifat mengikat, tetapi implementasinya harus disesuaikan melalui hukum nasional sehingga menggabungkan unsur vertikal (kewajiban internasional) dan horizontal (pelaksanaan lewat hukum domestik).

Selain itu, Pasal 88 Statuta Roma 1998 dimasukkan untuk menegaskan bahwa negara tidak dapat menolak kerja sama dengan alasan adanya kekurangan atau konflik dalam hukum nasional mereka.²¹ Pasal 88 Statuta Roma 1998 juga menegaskan supremasi hukum internasional atas sistem hukum nasional.²² Berdasarkan Pasal 88 Statuta Roma 1998, negara hanya dapat mengajukan batasan kerja sama yang diberlakukan oleh hukum nasionalnya jika

¹⁷ Claus Kress and Kimberley Prost, ‘International Cooperation and Judicial Assistance’ in Otto Triffterer and Kai Ambos (eds), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3rd edn, C.H. Beck/Hart/Nomos 2016).

¹⁸ *ibid.*

¹⁹ *ibid.*

²⁰ William A Schabas, ‘Article 88’ in *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute* (2nd edn, Oxford University Press 2016).

²¹ Kress and Prost (n 17).

²² Hélène Raspail, ‘Article 88’ in Julio Fernandez and Xavier Pacreau (eds), *Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale: Commentaire Article par Article* (Éditions A Pedone 2012).

batasan tersebut secara eksplisit diakui oleh Statuta.²³ Berdasarkan Pasal tersebut, negara anggota Statuta Roma 1998 hanya tidak dapat menolak permintaan kerja sama berdasarkan alasan politis, teknis, atau administratif. Maka dari itu, agar ICC efektif, negara anggota harus memasukkan ketentuan dalam undang-undang nasional mereka yang memungkinkan Pengadilan untuk campur tangan jika ada keengganan atau ketidakmampuan untuk menuntut dari negara.

b. Investigasi dan Pengumpulan Bukti

Elemen kunci untuk investigasi yang berhasil adalah kemauan negara dalam memberikan bantuan investigasi. Hal ini harus didukung perizinan sesuai dengan undang-undang domestik negara yang diminta untuk bekerja sama oleh ICC sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 88 Statuta Roma 1998. Kewajiban membantu ICC dalam proses investigasi dan pengumpulan bukti menjadi kewajiban tambahan terhadap kewajiban umum negara anggota untuk bekerja sama sepenuhnya dalam proses penuntutan kejahatan internasional dalam yurisdiksi Pengadilan ICC. Proses investigasi ini dapat dimulai baik melalui kewenangan independen Pengadilan, maupun melalui rujukan Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK PBB) yang bertindak atas dasar Bab VII Piagam PBB²⁴.

Proses investigasi ICC berdasarkan kewenangan Pengadilan dimulai oleh negara anggota yang merujuk situasi ke Pengadilan berdasarkan Pasal 13 huruf (a) dan 14 Statuta Roma 1998, atau Jaksa yang memulai investigasi berdasarkan Pasal 13 huruf (c) dan 15. Investigasi ini akan diatur oleh Statuta Roma 1998 dan dilakukan dengan bantuan negara anggota yang diamanatkan oleh Pasal 86 Statuta Roma 1998. Namun, negara non-anggota tidak memiliki kewajiban *prima facie* untuk bekerja sama dengan penyidik ICC, kecuali dalam keadaan Pengadilan mengundang negara non-anggota untuk memberikan bantuan dalam investigasi secara *ad-hoc*.

Di sisi lain, jenis investigasi lain yang dihasilkan ICC yaitu melalui rujukan DK PBB kepada ICC. Seperti, pada situasi di Darfur (Sudan) dan Libya, yang telah dirujuk berdasarkan

²³ ibid.

²⁴ Charter of the United Nations (adopted 26 June 1945, entered into force 24 October 1945) 1 UNTS XVI, Chapter VII.

Resolusi DK PBB 1593 (2005)²⁵ dan Resolusi DK PBB 1970 (2011)²⁶. Hal ini dikarenakan Sudan dan Libya bukan merupakan negara anggota dalam Statuta Roma 1998. Mengingat kewenangan DK PBB, rujukan kasus ke ICC memungkinkan penyelidik memperoleh bantuan dari negara anggota PBB yang bukan anggota dalam Statuta Roma 1998. Keuntungan dari sistem ini juga memungkinkan ICC untuk beroperasi berdasarkan Bab VII Piagam PBB. Dengan demikian, rujukan oleh DK PBB memperluas kapasitas ICC untuk menangani situasi internasional, meskipun negara yang terlibat tidak menjadi anggota dalam Statuta Roma 1998.

c. Menangkap dan Menyerahkan Diri Individu

Kewajiban negara untuk menangkap dan menyerahkan terduga atau tersangka pelaku kejahatan internasional merupakan hal paling penting dalam pelaksanaan surat perintah penangkapan. Pasal 89 Statuta Roma 1998 mengatur hal-hal berkaitan dengan penangkapan dan penyerahan individu kepada ICC. Pasal 89 ayat (1) Statuta Roma 1998 menyatakan bahwa apabila seseorang yang dicari oleh ICC ditemukan berada di wilayah suatu negara, maka ICC harus meminta kerja sama dari negara tersebut untuk menangkap dan menyerahkan individu tersebut.²⁷ Ketentuan ini harus didasari dengan Pasal 58 Statuta Roma 1998, yang mengatur persyaratan penerbitan surat perintah penangkapan. Selain itu, penyebutan "negara" dalam ketentuan tersebut merujuk pada negara anggota dan negara non-anggota Statuta Roma 1998 (apabila telah setuju atas permintaan kerja sama oleh Pengadilan).²⁸

Meskipun demikian, ketentuan tersebut membuat ICC sangat bergantung pada negara-negara anggota dalam melaksanakan kewajiban penangkapan dan penyerahan tersangka secara sah dan diskresioner. Jaksa ICC sendiri tidak memiliki kewenangan untuk secara langsung meminta negara mana pun melakukan penangkapan dalam situasi mendesak. Hal ini disebabkan karena para perancang Statuta Roma 1998 mempercayakan kewenangan tersebut kepada PTC, yang diberikan berbagai otoritas dalam tahap pra-persidangan.²⁹ Untuk dapat mengeluarkan surat perintah penangkapan, PTC harus memenuhi dua syarat, yaitu pertama, jaksa harus menunjukkan adanya "alasan yang wajar" untuk meyakini bahwa individu yang

²⁵ UNSC, *Resolution 1593 (2005)*, adopted by the Security Council at its 5158th meeting, on 31 March 2005 (31 March 2005) UN Doc S/RES/1593(2005).

²⁶ UNSC, *Resolution 1970 (2011)*, adopted by the Security Council at its 6491st meeting, on 26 February 2011 (26 February 2011) UN Doc S/RES/1970(2011).

²⁷ Jacobs (n 11).

²⁸ Kress and Prost (n 17).

²⁹ Olivier Fourmy, 'Powers of the Pre-Trial Chambers' in Antonio Cassese, Paola Gaeta and John R W D Jones (eds), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (Vol 2, Oxford University Press 2002).

dimaksud telah melakukan tindak pidana yang berada dalam yurisdiksi Pengadilan.³⁰ Kedua, penangkapan orang tersebut harus diperlukan untuk tujuan tertentu.³¹ Dengan demikian, meskipun ada mekanisme untuk penangkapan, pelaksanaannya tetap sangat bergantung pada kerja sama negara anggota dan keputusan PTC yang memerlukan pembuktian syarat tertentu sebelum surat perintah penangkapan dapat dikeluarkan.

2. Kelemahan Pengaturan Kerja Sama Internasional yang Diatur dalam Statuta Roma 1998

Berdasarkan ketentuan dalam Bagian 9 Statuta Roma 1998 tentang Kerja sama Internasional dan Bantuan Hukum, keberhasilan ICC sangat bergantung pada tingkat kerja sama yang diberikan oleh negara-negara anggota.³² Ketergantungan ini terlihat nyata dalam pelaksanaan surat perintah penangkapan yang diterbitkan oleh ICC. Hal ini tercermin dari fakta bahwa ICC telah menerbitkan total 60 surat perintah penangkapan.³³ Namun, hingga April 2025, baru 21 tersangka yang berhasil ditangkap dan diserahkan ke ICC, sementara sedikitnya 31 orang masih dalam status buron.³⁴ Dari keseluruhan kasus, 11 tersangka telah dinyatakan bersalah, dan beberapa kasus dihentikan karena tersangkanya meninggal dunia.³⁵ Dengan demikian, masalah surat perintah penangkapan yang belum diselesaikan merupakan masalah utama bagi ICC.

Meskipun Bagian 9 Statuta Roma 1998, khususnya Pasal 86, menyatakan bahwa negara-negara anggota memiliki kewajiban umum untuk bekerja sama dengan ICC, dalam praktiknya, implementasi kerja sama ini sangat bergantung pada kesediaan masing-masing negara. Berdasarkan data dari *Centre for International Law Research and Policy*³⁶, tidak semua negara memiliki sistem hukum domestik yang sepenuhnya selaras dengan kewajiban kerja sama sebagaimana ditentukan dalam Bagian 9 Statuta Roma 1998. Hanya 47 dari 125 negara yang telah mengubah undang-undang nasional mereka untuk memenuhi kewajiban mereka kepada ICC.³⁷

³⁰ Rome Statute 1998, art 58.

³¹ *ibid.*

³² Valerie Oosterveld, Mike Perry, and John McManus, 'The Cooperation of States With the International Criminal Court' (2001) *Fordham International Law Journal*.

³³ International Criminal Court, 'Warrant of arrest' <<https://www.icc-cpi.int/taxonomy/term/672?page=0>> accessed 28 April 2025.

³⁴ *ibid.*

³⁵ *ibid.*

³⁶ Centre for International Law Research and Policy, 'National Implementing Legislation Database' (Legal Tools Database) <<https://www.legal-tools.org/national-implementing-legislation-database>> accessed 11 March 2025.

³⁷ *ibid.*

Padahal, tidak ada satu pun negara yang secara otomatis memberlakukan isi Statuta Roma 1998 langsung ke dalam sistem hukum nasionalnya tanpa melalui proses pengesahan atau penyesuaian terlebih dahulu. Maka dari itu, pelaksanaan permintaan dari ICC sering kali terhambat oleh keterbatasan hukum nasional.

Selain itu, ICC juga menghadapi masalah dengan negara-negara, yaitu dalam kasus penyerahan warga negara mereka karena banyak negara yang berdasarkan konstitusi mereka melarang ekstradisi warga negara ke yurisdiksi asing. Pertanyaannya adalah apakah larangan tersebut konsisten dengan kewajiban negara anggota untuk menyerahkan tersangka ke ICC.³⁸ Khusus untuk permasalahan ini, ICC telah memberikan dua pilihan kepada negara untuk dilaksanakan, yaitu (1) negara menyerahkan individu mereka ke ICC, atau (2) membuat prosedur hukum terpisah atau mengubah undang-undang ekstradisi yang ada.³⁹

Sebagai contoh, pada 2011, DK PBB merujuk situasi di Sudan ke ICC melalui DK PBB 1593 (2005)⁴⁰, yang kemudian diikuti dengan dikeluarkannya surat perintah penangkapan terhadap Omar al-Bashir. Sudan menolak penyerahan dengan alasan prinsip komplementaritas, yang mengharuskan negara untuk menuntut di tingkat domestik terlebih dahulu sebelum ICC dapat mengambil alih. Namun, PTC I ICC menyimpulkan bahwa Sudan tidak mampu menuntut Al-Bashir secara efektif, dan penyelidikan domestiknya tidak mencakup kejahatan yang sama. Dikarenakan Sudan bukan pihak dalam Statuta Roma 1998 dan tidak terikat kewajiban kerja sama dengan ICC, pengadilan tetap mengandalkan rujukan ini untuk melanjutkan proses hukum. Bahkan, beberapa negara anggota Statuta Roma 1998 seperti Malawi, Chad, Kongo, dan lainnya juga menolak untuk menyerahkan Omar Al-Bashir ketika berada di yurisdiksi mereka, yang menunjukkan tantangan dalam implementasi kewajiban kerja sama dengan ICC.

Ketika suatu negara anggota Statuta Roma 1998 menolak untuk bekerja sama dengan ICC, negara tersebut dapat dirujuk kepada ASP atau DK PBB.⁴¹ Namun, ketentuan ini menunjukkan kelemahan mendasar dalam mekanisme penegakan kerja sama internasional. Statuta Roma 1998 tidak menetapkan sanksi yang bersifat tegas atau mengikat terhadap negara yang tidak patuh, melainkan hanya mengandalkan rujukan kepada badan-badan politik seperti ASP atau DK PBB,

³⁸ Valerie Oosterveld, Mike Perry and John McManus, 'How the World Will Relate to the Court: The Cooperation of States with the International Criminal Court' (2002) 25 *Fordham ILJ* 767.

³⁹ Franco Mosconi and Nicoletta Parisi, 'Co-operation between International Criminal Court and States Parties' in Flavia Lattanzi (ed), *The International Criminal Court: Comments on the Draft Statute* (1998).

⁴⁰ United Nations Security Council, *Resolution 1593* (2005).

⁴¹ Rome Statute 1998, art 87(7).

yang efektivitasnya dalam menekan negara untuk mematuhi permintaan kerja sama masih dipertanyakan. Keputusan untuk merujuk kasus ketidakpatuhan sepenuhnya berada di tangan Presiden Pengadilan ICC, bersifat diskresioner, dan tidak menjamin bahwa setiap pelanggaran akan ditindaklanjuti secara konsisten.

Prosedur ini membuka ruang terjadinya impunitas, khususnya apabila negara yang tidak mematuhi permintaan kerja sama memiliki pengaruh politik yang besar atau merupakan anggota tetap DK PBB. Hal ini terlihat dalam konteks pelaksanaan surat perintah penangkapan terhadap Vladimir Putin atas dugaan kejadian perang terkait deportasi anak-anak Ukraina. Sebagai kepala negara dari Rusia salah satu anggota tetap DK PBB yang memiliki hak veto, Vladimir Putin berada dalam posisi yang memungkinkan negaranya untuk menghalangi tindakan DK PBB yang ditujukan kepadanya. Perlu diketahui bahwa struktur kelembagaan PBB memungkinkan lima anggota tetap DK PBB untuk menggunakan kebebasan mutlak dalam proses pengambilan keputusan melalui hak veto mereka.⁴²

Dengan demikian, meskipun Pasal 13 huruf (b) Statuta Roma 1998 memungkinkan DK PBB untuk merujuk situasi di negara non-anggota kepada ICC, mekanisme ini tetap tunduk pada pertimbangan politik dan kepentingan strategis dari anggota tetap DK PBB. Sesuai dengan Pasal 27 ayat (3) Piagam PBB, merujuk masalah ke DK PBB masih dapat diveto oleh lima anggota tetap DK PBB, yaitu Amerika Serikat, Tiongkok, Prancis, Rusia, dan Inggris. Apabila muncul situasi kejadian internasional yang melibatkan kelima negara tersebut tidak dapat dibawa ke hadapan ICC karena kemungkinan besar akan diveto. Paktik ini dapat digambarkan sebagai tindakan sewenang-wenang dan, dalam skenario terburuk, menjadikan ICC sebagai alat pemaksaan politik.⁴³ Pendekatan yang seharusnya apolitis terhadap penegakan hukum internasional justru berpotensi bertentangan dengan prinsip keadilan itu sendiri, serta telah menimbulkan ketegangan antara ICC dan negara-negara yang merasa terdampak oleh ketidakadilan sistemik tersebut. Oleh karena itu, proses pelaksanaan surat perintah penangkapan ICC menjadi bergantung pada faktor politik, sehingga melemahkan otoritas ICC dalam menegakkan hukum pidana internasional secara efektif.

⁴² Nada Ali, 'Through a Glass Darkly: The ICC, the UNSC and the Quest for Justice in International Law' (2019) 19(4) *International Criminal Law Review* 669

⁴³ *ibid.*

3. Usulan Pengaturan Tambahan dalam Memastikan Pelaksanaan Surat Perintah Penangkapan

Kelemahan pengaturan kerja sama internasional negara anggota dalam Bagian 9 Statuta Roma 1998, sebagaimana telah dianalisis sebelumnya, menunjukkan perlunya penyesuaian terhadap ketentuan untuk meningkatkan pelaksanaan surat perintah penangkapan. Masalah utama bukan terletak pada kurangnya aturan, melainkan lemahnya aturan tersebut yang berpengaruh pada kepatuhan negara anggota. Oleh karena itu, bagian ini mengusulkan pembaharuan dalam tiga aspek strategis guna memperkuat efektivitas sistem kerja sama internasional, yaitu perluasan yurisdiksi *Office of the Prosecutor*/OTP, penguatan peran ASP, serta pelibatan aktif DK PBB.

a. Memperluas Yurisdiksi *Office of the Prosecutor*/OTP dalam Menangkap Individu

OTP merupakan organ independen dalam ICC yang bertanggung jawab untuk melakukan penyelidikan dan penuntutan terhadap kejahatan yang berada dalam yurisdiksi ICC, yaitu genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan perang, dan kejahatan agresi.⁴⁴ OTP bertanggungjawab untuk memeriksa situasi-situasi yang berada di bawah yurisdiksi Pengadilan ICC. OTP bertugas untuk memilih situasi yang akan diselidiki, dan kemudian memilih kasus-kasus individu untuk dituntut.⁴⁵ Dalam menjaga legitimasi ICC, OTP juga harus menghindari stigma “keadilan pemenang” (*victor's justice*) yang sejak lama melekat pada peradilan pidana internasional.⁴⁶

Terlepas dari batasan-batasan tersebut, Jaksa di ICC memiliki diskresi luas pada tahap pemeriksaan pendahuluan. Pemeriksaan dapat dimulai melalui: (a) tindakan *proprio motu* oleh Jaksa,⁴⁷ (b) rujukan negara anggota⁴⁸, atau (c) rujukan DK PBB berdasarkan Bab VII Piagam PBB⁴⁹. Setelah salah satu mekanisme ini digunakan, Pasal 53(1)(a–c) Statuta Roma 1998 menjadi acuan hukum yang mengatur apakah penyelidikan dapat dimulai. Jaksa wajib mengevaluasi informasi yang tersedia dengan mempertimbangkan yurisdiksi (teritorial, personal, temporal, dan materiil), dapat diterimanya kasus (komplementaritas dan keseriusan), serta kepentingan keadilan (*interests of justice*).

⁴⁴ International Criminal Court, 'Office of the Prosecutor' <<https://www.icc-cpi.int/about/otp>> accessed 1 May 2025.

⁴⁵ International Criminal Court, *Regulations of the Office of the Prosecutor* (2009) Regulations 34–5.

⁴⁶ Shannon Fyfe, 'The Office of the Prosecutor: Seeking Justice or Serving Global Imperialism?' (2018) 18 *International Criminal Law Review* 988.

⁴⁷ Rome Statute 1998, art 15.

⁴⁸ Rome Statute 1998, art 14.

⁴⁹ Rome Statute 1998, art 13(b).

Menurut *Policy Paper on Preliminary Examinations*⁵⁰, prosedur pemeriksaan berlaku seragam, baik rujukan berasal dari negara pihak, DK PBB, maupun tindakan *proprio motu*. OTP akan menilai kelayakan informasi yang diterima dan dapat mencari tambahan dari sumber lain seperti negara, PBB, NGO, atau organisasi internasional lainnya.⁵¹ Namun, sebagian pihak berpendapat bahwa dalam kasus rujukan oleh DK PBB, diskresi jaksa menjadi terbatas karena rujukan dianggap mengikat. Meski demikian, Statuta Roma 1998 tidak secara eksplisit mendukung pandangan ini, dan otomatisasi penyelidikan justru dapat mengabaikan penilaian independen atas yurisdiksi dan prinsip komplementaritas.

Di sisi lain, OTP membedakan antara kasus yang berasal dari rujukan (oleh negara anggota atau DK PBB) dan tindakan jaksa secara *proprio motu*. Dalam kasus rujukan, jaksa wajib memulai penyelidikan, kecuali ia menyimpulkan bahwa “tidak ada dasar yang masuk akal untuk melanjutkan”.⁵² Sebaliknya, dalam kasus *proprio motu*, jaksa hanya akan memulai penyelidikan jika “ada dasar yang masuk akal untuk melanjutkan” dan harus memperoleh otorisasi dari PTC.⁵³ Konsep ini tercermin dalam dorongan OTP agar negara anggota mengajukan rujukan resmi untuk mempercepat proses, seperti dalam kasus Ukraina. Setelah OTP mengumumkan niat untuk menyelidiki situasi di Ukraina, banyak negara anggota ICC yang segera memberikan rujukan resmi untuk mendukung penyelidikan tersebut, seperti Austria, Australia, Prancis dan lain-lain.⁵⁴

Meskipun OTP telah melakukan pemeriksaan dan penyelidikan awal sebagai dasar penerbitan surat perintah penangkapan, pelaksanannya sering terhambat oleh prinsip komplementaritas. Prinsip ini menempatkan ICC sebagai forum pengadilan terakhir, yaitu ketika opsi penuntutan di tingkat nasional telah gagal. Prinsip komplementaritas merupakan fitur penting dari Statuta Roma 1998, dimana prinsip ini mengharuskan sistem hukum pidana internasional untuk menghormati otoritas kedaulatan negara dan memberi prioritas kepada penuntutan domestik terhadap pelaku kejahatan internasional. Namun, prinsip komplementaritas ICC justru menyulitkan Pengadilan untuk menghindari pengaruh politik

⁵⁰ International Criminal Court, 'Policy Paper on Preliminary Examinations' (2013) <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/documents/otp-policy_preliminary_examinations_2013-eng.pdf>

⁵¹ Rome Statute 1998, art 15.

⁵² Rome Statute 1998, art 53(1).

⁵³ Rome Statute 1998, art 15(3)-(4).

⁵⁴ International Criminal Court (n 8).

dalam pengambilan keputusannya.⁵⁵ Bahkan, prinsip ini kerap kali dijadikan alasan bagi suatu negara untuk menolak melaksanakan surat perintah penangkapan.

Dalam menghadapi tantangan prinsip komplementaritas tersebut, OTP dapat mendorong pendekatan perluasan yurisdiksi melalui prinsip yurisdiksi universal dalam menangkap individu sebagai strategi alternatif dalam rangka memperkuat efektivitas penegakan hukum pidana internasional, tanpa secara langsung melanggar kedaulatan negara. Yurisdiksi universal merupakan prinsip hukum internasional yang memungkinkan negara atau institusi internasional untuk menyelidiki dan menuntut pelaku kejahatan internasional berat, seperti genosida, kejahatan perang, dan kejahatan terhadap kemanusiaan, tanpa memperhatikan tempat terjadinya kejahatan, kewarganegaraan pelaku, atau kewarganegaraan korban.⁵⁶ Melalui pendekatan ini, OTP dapat mengatasi hambatan yang ditimbulkan oleh ketidaksediaan atau ketidakmampuan negara untuk menuntut pelaku kejahatan secara efektif.

Selain itu, OTP dapat bekerja sama dengan negara-negara anggota Statuta Roma 1998 untuk memperluas interpretasi yurisdiksi teritorial atau personal melalui mekanisme yurisdiksi universal yang sah secara hukum. Dalam konteks ini, ICC dapat mengandalkan otoritas hukum domestik negara anggota untuk melakukan penangkapan atau penyerahan tersangka ke ICC, sehingga tetap berada dalam kerangka penghormatan terhadap kedaulatan negara dan prinsip kerja sama internasional. Strategi ini mencerminkan pendekatan OTP yang adaptif dan kolaboratif, bukan unilateral dan konfrontatif, dengan mengedepankan kemitraan hukum antarnegara. Dengan cara ini, OTP tidak hanya bertindak sebagai penuntut internasional, tetapi juga sebagai diplomat hukum yang memainkan peran strategis dalam memastikan keadilan internasional tetap berjalan tanpa mengorbankan legitimasi lembaga.

b. Memperkuat Peran *Assembly of States Parties/ASP* dalam Mendorong Kepatuhan

ASP merupakan badan pengambilan keputusan tertinggi dalam struktur ICC yang dibentuk berdasarkan Pasal 112 Statuta Roma 1998. Badan ini dibentuk untuk menjalankan fungsi-fungsi penting dalam operasionalisasi ICC sesuai dengan ketentuan Statuta Roma 1998.⁵⁷ ASP memiliki tiga peran utama, yakni administratif (mengawasi administrasi, anggaran, dan

⁵⁵ Fyfe (n 45).

⁵⁶ M Cherif Bassiouni, *International Criminal Law: Volume I – Sources, Subjects and Contents* (Martinus Nijhoff Publishers 2008).

⁵⁷ Saeid Mirzaee Yengejeh, ‘Rule of Procedure of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court’ (2001) 25(3) *Fordham International Law Journal*.

evaluasi ICC), legislatif (menetapkan atau mengubah aturan, termasuk isu definisi agresi), dan operasional (seperti menangani kasus ketidakpatuhan negara anggota).⁵⁸ Meski memiliki kewenangan luas, ASP dilarang campur tangan dalam urusan yudisial demi menjaga independensi peradilan. Dengan demikian, ASP bukan sekadar badan politik, melainkan lembaga strategis dalam tata kelola dan pengembangan ICC.

Apabila suatu negara anggota Statuta Roma 1998 menolak permintaan kerja sama ICC tanpa alasan yang sah, maka negara tersebut dianggap melanggar ketentuan Statuta Roma 1998. Sesuai Pasal 87 ayat (7), ICC berwenang menyatakan adanya ketidakpatuhan dan merujuknya kepada ASP atau DK PBB. Berdasarkan ketentuan tersebut, diskresi ICC mencakup dua hal, antara lain (i) memutuskan apakah penolakan tersebut menghambat pelaksanaan kewenangan ICC; dan (ii) menilai perlunya merujuk kasus tersebut ke ASP untuk mendorong kerja sama atau menangani ketidakpatuhan negara terkait.⁵⁹

Ketika suatu negara anggota Statuta Roma 1998 dinyatakan gagal memenuhi permintaan kerja sama oleh ICC, masalah tersebut dapat dirujuk ke ASP atau DK PBB.⁶⁰ Hal ini telah dilakukan oleh ICC dalam pelaksanaan surat perintah penangkapan terhadap Omar Al-Bashir. Dimana banyak negara telah dinyatakan gagal untuk memenuhi permintaan kerja sama ICC dan dirujuk ke ASP atau DK PBB, seperti Jordan, Kongo, Chad, dan lain-lain.⁶¹ Namun, dalam penyelidikan ketidakkooperatifan Afrika Selatan⁶², PTC memutuskan untuk tidak merujuk ke ASP atau DK PBB meski menyatakan Afrika Selatan melanggar kewajibannya. Hakim menyimpulkan bahwa merujuk ketidakpatuhan Afrika Selatan ke ASP atau DK PBB tidak sesuai. Kesimpulan yang diambil oleh PTC dalam keputusan ini menunjukkan seolah-olah Pengadilan ICC menyerah pada mekanisme rujukan dan penegakannya dengan alasan bahwa mekanisme tersebut tidak akan efektif dalam memperoleh kerja sama. Pengadilan diharapkan konsisten menggunakan argumen ini dalam keputusan mendatang jika memang menjadi alasan utama untuk tidak merujuk lebih lanjut.

⁵⁸ Max Du Plessis and Christopher Gevers, 'The Role of the Assembly of States Parties for the ICC' in *Contemporary Issues Facing the International Criminal Court* (Brill | Nijhoff 2020).

⁵⁹ Jacobs (n 11).

⁶⁰ Rome Statute 1998, art 87(7).

⁶¹ International Criminal Court, 'Non-cooperation' (n.d.) <<https://asp.icc-cpi.int/non-cooperation>> accessed 28 April 2025.

⁶² Prosecutor v Omar Hassan Ahmad Al-Bashir (ICC-02/05-01/09 302) Decision Under Article 87(7) of the Rome Statute on the Non-compliance by South Africa with the Request by the Court for the Arrest and Surrender of Omar Al-Bashir (6 July 2017).

Akan tetapi, sampai pada skripsi ini ditulis (2025) masih belum terdapat kejelasan mengenai apa yang menjadi pedoman bagi PTC dalam menggunakan diskresinya untuk merujuk suatu perkara ke ASP atau DK PBB. Penggunaan diskresi dalam keputusan rujukan dapat mengindikasikan bahwa Pengadilan mengharapkan badan-badan tersebut mengambil langkah-langkah tertentu setelah rujukan dilakukan, yang pada akhirnya dapat memengaruhi independensi yudisial dan politik dari Pengadilan ICC, ASP, dan DK PBB.

Di samping itu, prosedur yang telah dikembangkan untuk menangani dan mengatasi ketidakkooperatifan negara anggota yang diatur dalam Pasal 87 ayat (7) Statuta Roma 1998 masih belum memadai, khususnya mengenai ASP yang tampak tidak mampu menangani kasus-kasus ketidakkooperatifan secara meyakinkan dan efektif. Hal ini telah diakui oleh ASP sendiri dalam *14th Session in the Report of the Bureau on Non-Cooperation*⁶³. Dalam laporan tersebut, ditekankan kembali bahwa kasus ketidakkooperatifan tidak boleh menjadi sesuatu yang dinormalisasi dan bahwa segala sesuatunya tidak boleh berjalan seperti biasa ketika terjadi kegagalan untuk bekerja sama.⁶⁴ Selain itu, tindakan penegakan dalam *Assembly Procedures on Non-Cooperation* juga tampaknya tidak memiliki efek jera terhadap negara yang gagal bekerja sama dengan Pengadilan ICC atau yang mungkin tidak akan bekerja sama di masa depan.⁶⁵

Dalam konteks pelaksanaan surat perintah penangkapan ICC, reformasi mekanisme penegakan kerja sama menjadi krusial mengingat lemahnya efektivitas ASP dalam mendorong kepatuhan negara anggota. Ketidakmampuan ASP dalam menanggapi ketidakkooperatifan negara, khususnya dalam kasus penolakan pelaksanaan surat perintah penangkapan terhadap pejabat tinggi negara menunjukkan adanya kebutuhan mendesak untuk menguatkan mekanisme tersebut. Saat ini, ketentuan dalam *Assembly Procedures on Non-Cooperation* hanya menekankan pendekatan normatif, tanpa disertai sanksi yang bersifat mengikat dan menimbulkan efek jera.⁶⁶

⁶³ Assembly of States Parties, 'Report of the Bureau on Non-Cooperation: Fourteenth Session' (2015) International Criminal Court.

⁶⁴ *ibid.*

⁶⁵ *ibid.*

⁶⁶ E Jimenez, 'High Stakes at the 23rd Session of the Assembly of States Parties to the Rome Statute' (Opinio Juris, December 2024) <<https://opiniojuris.org/2024/12/05/high-stakes-at-the-23rd-session-of-the-assembly-of-states-parties-to-the-rome-statute/>> accessed 20 March 2025.

Sebagai langkah reformasi, ASP juga dapat mengembangkan skema insentif dan disinsentif, sebagaimana diusulkan oleh Hillebrecht⁶⁷, untuk mendorong negara anggota Statuta Roma 1998 tetap berkomitmen dalam kerja sama yudisial internasional. Negara yang patuh dapat diberikan pengakuan simbolik atau akses lebih besar terhadap program kerja sama internasional, sementara negara yang tidak kooperatif dapat dikenai sanksi diplomatik maupun administratif. Berhubungan dengan hal tersebut, ASP perlu diberikan kewenangan lebih luas dalam menjatuhkan sanksi administratif yang nyata.

Oleh karena itu, perlu pula ditinjau kembali diskresi yang dimiliki ICC dalam merujuk kasus ketidakkooperatifan kepada ASP atau DK PBB sebagaimana diatur dalam Pasal 87 ayat (7) Statuta Roma 1998. Sampai 2025, belum ada standar yang konsisten mengenai kapan dan dalam kondisi apa pengadilan akan memilih untuk melakukan rujukan. Hal ini dapat menimbulkan kesan inkonsistensi dan ketidakpastian hukum. Pembatasan terhadap diskresi tersebut dapat membantu menjaga integritas proses peradilan dan memperkuat daya tawar ICC dalam menuntut kepatuhan negara.⁶⁸ Maka, kodifikasi prinsip-prinsip dasar dalam penggunaan diskresi ICC perlu dipertimbangkan dalam reformasi jangka panjang guna meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam proses peradilan internasional.

c. Melibatkan DK PBB dalam Mendukung Pelaksanaan Surat Perintah Penangkapan

Keterlibatan DK PBB dalam mendukung pelaksanaan surat perintah penangkapan ICC didasarkan pada ketentuan hukum yang terdapat dalam Statuta Roma 1998, khususnya Pasal 13 huruf (b) dan Pasal 87 ayat (7). Pasal 13 huruf (b) Statuta Roma 1998 memberikan kewenangan kepada DK PBB untuk merujuk suatu situasi ke ICC apabila dipandang mengancam perdamaian dan keamanan internasional, terlepas dari apakah negara yang bersangkutan merupakan negara anggota atau non-anggota Statuta Roma 1998. Dengan demikian, rujukan oleh DK PBB membuka yurisdiksi ICC terhadap negara non-anggota Statuta Roma 1998, sebagaimana yang terjadi dalam kasus Sudan dan Libya.⁶⁹ Sementara itu, Pasal 87 ayat (7) Statuta Roma 1998 juga mengatur bahwa apabila suatu negara tidak mematuhi permintaan kerja sama dari Pengadilan, ICC dapat melaporkan ketidakpatuhan

⁶⁷ Courtney Hillebrecht, *Domestic Politics and International Human Rights Tribunals: The Problem of Compliance* (Cambridge University Press 2014).

⁶⁸ Jacobs (n 11).

⁶⁹ William A Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court* (5th edn, Cambridge University Press 2016).

tersebut kepada DK PBB apabila situasi tersebut berasal dari rujukan DK PBB. Hal ini menegaskan bahwa DK PBB memiliki peran lanjutan dalam menindak ketidakpatuhan.⁷⁰ Kedua pasal ini menjadi landasan utama bagi hubungan antara DK PBB dan ICC, serta menjadi dasar legitimasi bagi pelibatan DK PBB dalam mendorong pelaksanaan surat perintah penangkapan yang dikeluarkan oleh ICC.

Kewenangan yang diberikan kepada DK PBB dalam Pasal 13 huruf (b) Statuta Roma 1998 telah memperluas jangkauan yurisdiksi ICC secara signifikan. Dalam hal ini, DK PBB bertindak sebagai katalis yang memungkinkan ICC untuk menyelidiki dan menuntut kejahatan internasional serius yang terjadi di wilayah negara non-anggota Statuta Roma 1998. Namun, dari perspektif yuridis, perlu dianalisis apakah rujukan dari DK PBB secara otomatis menciptakan kewajiban hukum bagi negara non-anggota untuk bekerja sama dengan ICC. Rujukan semacam ini dapat dianggap mengikat berdasarkan Pasal 25 Piagam PBB, yang menyatakan bahwa negara-negara anggota wajib melaksanakan keputusan DK PBB. Namun, tidak semua negara menafsirkan resolusi DK PBB sebagai dasar hukum yang mencabut kekebalan atau menimbulkan kewajiban hukum konkret, terutama dalam konteks pelaksanaan penangkapan terhadap kepala negara yang masih menjabat.⁷¹ Maka, hubungan antara yurisdiksi ICC dan kewajiban negara non-anggota Statuta Roma 1998 dalam konteks keterlibatan DK PBB tetap menjadi wilayah abu-abu dalam hukum internasional.

Meskipun secara normatif DK PBB memiliki peran strategis dalam merujuk kasus dan menindak ketidakpatuhan terhadap ICC, efektivitas dari resolusi tersebut seringkali terhambat oleh berbagai keterbatasan, baik secara yuridis maupun politis. Negara yang bukan anggota pada Statuta Roma 1998 secara hukum tidak terikat pada kewajiban kerja sama dengan ICC, sehingga pelaksanaan surat perintah penangkapan sangat bergantung pada kesediaan politik negara tersebut. Bahkan dalam kasus rujukan dari DK PBB, seperti Sudan, ketentuan hukum internasional masih menimbulkan perdebatan mengenai apakah negara anggota dan non-anggota Statuta Roma 1998 benar-benar memiliki kewajiban hukum untuk menangkap individu yang telah dijatuhi surat perintah penangkapan oleh ICC.⁷²

⁷⁰ Sejla Durbuzovic, 'International Criminal Court and the UN Security Council – A Difficult Relationship' (2023) *LAW-INTL*.

⁷¹ *ibid.*

⁷² Jennifer Trahan, 'Questioning Unlimited Veto Use in Face of Atrocity Crimes' (2020) 52 *Case Western Reserve Journal of International Law* 73.

Di samping itu, kekuatan politik negara-negara anggota tetap DK PBB sering kali menjadi penghalang bagi upaya penegakan hukum internasional karena penggunaan hak veto. Sebagai contoh, Rusia dan Tiongkok memveto rujukan situasi di Suriah ke ICC pada 22 Mei 2014.⁷³ Rusia dan Tiongkok telah menyalahgunakan hak vetonya dalam berbagai resolusi DK PBB terkait konflik di Suriah, termasuk memblokir upaya penghentian kekerasan, investigasi penggunaan senjata kimia, dan pengiriman bantuan kemanusiaan.⁷⁴ Tindakan ini menunjukkan hambatan serius terhadap penegakan hukum internasional dan perlindungan terhadap korban kejahatan internasional. Tidak jarang resolusi yang diharapkan dapat memperkuat pelaksanaan perintah penangkapan tidak dapat diloloskan akibat pertimbangan politik tertentu. Di sisi lain, ICC tidak memiliki badan eksekutif penegak hukum sendiri, sehingga ketergantungan pada kerja sama negara-negara anggota maupun DK PBB menjadi salah satu tantangan utama dalam pelaksanaan mandatnya.⁷⁵

Secara teori, DK PBB dapat menjadi instrumen penting dalam mendorong negara-negara untuk mematuhi perintah dari ICC. Namun, pada praktiknya, pelaksanaan peran tersebut sering kali tidak efektif. Hal ini disebabkan oleh absennya mekanisme penegakan yang konkret, serta pengaruh politik dari negara-negara anggota tetap DK PBB yang memiliki hak veto. Dalam kasus Omar Al-Bashir, meskipun ICC telah menyampaikan pemberitahuan ketidakpatuhan kepada DK PBB berdasarkan Pasal 87 ayat (7) Statuta Roma 1998, tidak ada tindakan tegas yang diambil untuk menanggapi ketidakpatuhan negara-negara yang gagal menangkap Al-Bashir. DK PBB tidak menjatuhkan sanksi, tidak mengeluarkan resolusi lanjutan, dan tidak mendorong pertanggungjawaban negara yang tidak kooperatif. Kondisi ini menunjukkan bahwa peran DK PBB bersifat reaktif dan sangat dipengaruhi oleh kepentingan geopolitik, bukan komitmen terhadap prinsip-prinsip keadilan internasional.⁷⁶

Dengan demikian, efektivitas DK PBB sebagai penopang otoritas ICC terbukti lemah dan selektif. Salah satu contoh konkret yang menunjukkan keterlibatan DK PBB dalam mendukung pelaksanaan surat perintah penangkapan oleh ICC adalah kasus Presiden Sudan saat itu, Omar Al-Bashir. Meskipun Sudan bukan negara anggota Statuta Roma 1998, DK

⁷³ UNSC, ‘Report of the Secretary-General on the Implementation of Security Council Resolutions 2139 (2014) and 2165 (2014)’ (2014) UN Doc S/2014/348 <<https://undocs.org/S/2014/348>>.

⁷⁴ Trahan (n 74).

⁷⁵ David Bosco, *Rough Justice: The International Criminal Court in a World of Power Politics* (Oxford University Press 2014).

⁷⁶ *ibid.*

PBB merujuk situasi di Darfur ke ICC melalui Resolusi 1593 tahun 2005. Berdasarkan rujukan tersebut, ICC mengeluarkan surat perintah penangkapan terhadap Al-Bashir atas dugaan kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan perang, dan genosida. Namun, perintah tersebut tidak terlaksana karena Al-Bashir tetap bebas berkunjung ke negara anggota Statuta Roma 1998 seperti Afrika Selatan dan Yordania tanpa ditangkap. Negara-negara tersebut berdalih bahwa mereka masih terikat pada kewajiban non-intervensi dan kekebalan kepala negara di bawah hukum internasional, meskipun Pengadilan telah menyatakan bahwa rujukan DK PBB meniadakan kekebalan semacam itu.⁷⁷ Studi ini menunjukkan bahwa meskipun DK PBB memiliki peran formal dalam memperkuat yurisdiksi ICC, efektivitasnya bergantung pada kesediaan politik negara anggota dan tidak didukung oleh mekanisme pemaksaan yang kuat.

Ketidakkonsistenan DK PBB dalam menegakkan surat perintah penangkapan dari ICC berdampak serius pada legitimasi ICC. Pengadilan ini kerap dikritik karena dinilai tidak memiliki kekuatan nyata untuk menegakkan putusannya, sehingga melemahkan kepercayaan publik internasional terhadap peradilan internasional. Selektivitas rujukan kasus oleh DK PBB juga memunculkan persepsi standar ganda, di mana negara lemah lebih sering menjadi target penuntutan, sementara negara kuat cenderung luput. Ketimpangan ini menghambat perkembangan hukum pidana internasional yang adil dan netral. Oleh karena itu, diperlukan reformasi hubungan antara DK PBB dan ICC, termasuk pembatasan hak veto dalam kasus kejahatan berat, agar supremasi hukum dapat ditegakkan tanpa diskriminasi.

KESIMPULAN

Bagian 9 Statuta Roma 1998 menunjukkan kelemahan serius karena ICC sepenuhnya bergantung pada kerja sama negara anggota dalam menangkap tersangka, mengumpulkan bukti, dan menyampaikan dokumen. Banyak negara belum menyesuaikan sistem hukum nasional mereka untuk memenuhi kewajiban ini, sementara ketiadaan sanksi bagi negara yang menolak bekerja sama serta lemahnya efektivitas rujukan ke ASP atau DK PBB memperparah situasi. Kritik juga diarahkan pada ketimpangan penerapan hukum, dengan tuduhan bahwa ICC bersifat selektif dan politis. Untuk mengatasi kelemahan ini, diusulkan tiga langkah strategis: (1) memperluas yurisdiksi OTP melalui penerapan prinsip yurisdiksi universal; (2) memperkuat peran ASP dengan

⁷⁷ Trahan (n 74).

mekanisme sanksi konkret terhadap negara yang tidak kooperatif; dan (3) mendorong reformasi keterlibatan DK PBB, termasuk pembatasan hak veto dalam kasus kejahatan berat. Penting bagi ICC untuk melakukan pembaharuan hukum terhadap ketentuan tersebut, baik melalui amandemen, pedoman pelaksanaan yang lebih jelas, maupun bentuk pengaturan lain yang mengikat, guna meningkatkan efektivitas surat perintah penangkapan dan memperkuat komitmen negara anggota.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, N. 2019. Through a Glass Darkly: The icc, the unsc and the Quest for Justice in International Law. *International Criminal Law Review*, 19(4), 669–697. <https://doi.org/10.1163/15718123-01904006>
- Assembly of States Parties. 2015. *Report of the Bureau on Non-Cooperation: Fourteenth Session*. International Criminal Court.
- Barnes, G. P. 2011. The International Criminal Court's Ineffective Enforcement Mechanisms: The Indictment of President Omar Al Bashir. *Fordham International Law Journal*, 34(6).
- Bassiouni, M. C. 2008. *International Criminal Law: Volume I – Sources, Subjects and Contents*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Bekou, O. 2019. Dealing with Non-cooperation at the icc: Towards a More Holistic Approach. *International Criminal Law Review*, 19(6), 911–937. <https://doi.org/10.1163/15718123-02002001>
- Bosco, D. 2014. *Rough Justice: The International Criminal Court in a World of Power Politics*. Oxford University Press.
- Centre for International Law Research and Policy. n.d. *National Implementing Legislation Database*. Legal Tools Database. <https://www.legal-tools.org/national-implementing-legislation-database>
- Christianti, D. W. 2021. *Hukum Pidana Internasional*. Sinar Grafika.
- Du Plessis, M., & Gevers, C. 2020. The Role of the Assembly of States Parties for the icc. In *Contemporary Issues Facing the International Criminal Court* (pp. 159–172). Brill | Nijhoff.
- Durbuzovic, S. 2023. International Criminal Court and the UN Security Council – a difficult relationship. *LAW-INTL*.
- Fourmy, O. 2002. Powers of the Pre-Trial Chambers. In A. Cassese, P. Gaeta, & J. R. W. D. Jones (Eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary: Vol. II*. Oxford University Press.

- Fyfe, S. 2018. The Office of the Prosecutor: Seeking Justice or Serving Global Imperialism? *18 Int'l Crim. L. Rev.* 988.
- Hiéramente, M. 2023. Article 88. In M. Klamberg, J. Nilsson, & A. Angotti (Eds.), *Commentary on the Law of the International Criminal Court: The Statute* (2nd ed., Vol. 2). Torkel Opsahl Academic EPublisher.
- Hillebrecht, C. 2014. *Domestic Politics and International Human Rights Tribunals: The Problem of Compliance*. Cambridge University Press.
- Hillebrecht, C., & Straus, S. 2017. Who Pursues the Perpetrators?: State Cooperation with the ICC. *Human Rights Quarterly*, 39(1), 162–188. <https://doi.org/10.1353/hrq.2017.0006>
- International Criminal Court. 2009. *Regulations of the Office of the Prosecutor*. The Hague: International Criminal Court.
- _____. 2013. *Policy paper on preliminary examinations*. https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/documents/otp-policy_preliminary_examinations_2013-eng.pdf
- _____. 2024. *Ukraine situation: ICC Pre-Trial Chamber II finds that Mongolia failed to cooperate in the arrest and surrender of Vladimir Vladimirovich Putin and refers the matter to the Assembly of States Parties*. <https://www.icc-cpi.int/news/ukraine-situation-icc-pre-trial-chamber-ii-finds-mongolia-failed-cooperate-arrest-and>
- _____. 2025. *Situation in the Philippines: Rodrigo Roa Duterte in ICC custody*. <https://www.icc-cpi.int/news/situation-philippines-rodrigo-roa-duterte-icc-custody>
- _____. n.d.a *Non-cooperation*. <https://asp.icc-cpi.int/non-cooperation>
- _____. n.d.b *Office of the Prosecutor*. <https://www.icc-cpi.int/about/otp>
- _____. n.d.c *Warrant of arrest*. <https://www.icc-cpi.int/taxonomy/term/672?page=0>
- Jacobs, M. L. 2018. *The Consequences of Non-Cooperation with the ICC*.
- Jimenez, E. 2024. *High stakes at the 23rd session of the Assembly of States Parties to the Rome Statute*. Opinio Juris. <https://opiniojuris.org/2024/12/05/high-stakes-at-the-23rd-session-of-the-assembly-of-states-parties-to-the-rome-statute/>
- Kress, C., & Prost, K. 2016. International cooperation and judicial assistance. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A commentary*.
- Mosconi, F., & Parisi, N. 1998. Co-operation between International Criminal Court and States Parties. In F. Lattanzi (Ed.), *The International Criminal Court: Comments on the Draft Statute*.
- Oosterveld, V., Perry, M., & McManus, J. 2001. The Cooperation of States With the International Criminal Court. *Fordham International Law Journal*.

- _____. 2002. How the World Will Relate to the Court: The Cooperation of States with the International Criminal Court. *Fordham International Law Journal*.
- Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir (ICC-02/05-01/09 302). *Decision Under Article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by South Africa with the request by the Court for the arrest and surrender of Omar Al-Bashir*. 6 July 2017.
- Ramsden, M., & Chung, C. 2015. 'Reasonable Grounds to Believe': An Unreasonably Unclear Evidentiary Threshold in the ICC Statute. *Journal of International Criminal Justice*, 13(3), 555–577.
- Raspail, H. 2012. Article 88. In J. Fernandez & X. Pacreau (Eds.), *Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale. Commentaire Article par Article*. Éditions A. Pedone.
- Royanto, M. A. 2023. *Implikasi Pasal 86 Statuta Roma Terhadap Kewajiban Negara Anggota (Studi Kasus Surat Perintah Penangkapan Presiden Vladimir Putin dari ICC)*.
- Sarkin, J. J. 2023. Will the International Criminal Court (icc) Be Able to Secure the Arrest of Vladimir Putin When He Travels? *International Human Rights Law Review*, 12(1), 26–68. <https://doi.org/10.1163/22131035-12010005>
- Schabas, W. A. 2016a. *An introduction to the International Criminal Court* (Vol. 5th). Cambridge University Press.
- _____. 2016b. Article 88. In *The International Criminal Court. A Commentary on the Rome Statute* (2nd ed.). Oxford University Press.
- Trahan, J. 2020. Questioning Unlimited Veto Use in Face of Atrocity Crimes. *Case W. Res. J. Int'l L.* 73.
- United Nations Security Council. 2005. *Resolution 1593 (2005) adopted by the Security Council at its 5158th meeting, on 31 March 2005 [S/RES/1593 (2005)]*. United Nations. [https://undocs.org/S/RES/1593\(2005\)](https://undocs.org/S/RES/1593(2005))
- _____. 2011. *Resolution 1970 (2011) adopted by the Security Council at its 6491st meeting, on 26 February 2011 [S/RES/1970 (2011)]*. United Nations. [https://undocs.org/S/RES/1970\(2011\)](https://undocs.org/S/RES/1970(2011))
- _____. 2014. *Report of the Secretary-General on the implementation of Security Council resolutions 2139 (2014) and 2165 (2014) [S/2014/348]*. <https://undocs.org/S/2014/348>
- United Nations. 1945. *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*. San Francisco: United Nations.
- _____. 1998. *Rome Statute of the International Criminal Court (last amended 2010)*. Rome: United Nations.

Yengejeh, S. M. 2001. Rule of Procedure of the Assembly of States parties to the Rome Statute of the International Criminal Court. *Fordham International Law Journal*, 25(3).