

VISI DAN PERSEPSI TENTANG PERLUNYA AMANDEMEN PASAL 11 UUD 1945

Syahmin AK



Penulis artikel ini membahas masalah landasan hukum bagi pengikatan diri terhadap perjanjian internasional. Menurut dia, sampai saat ini belum ada peraturan pelaksanaan dari Pasal 11 UUD 1945, yang seharusnya menjadi landasan hukum bagi prosedur pengikatan diri atas perjanjian internasional. Surat Presiden No. 2826/HK/1960 tidak cukup untuk dijadikan sebagai peraturan pelaksanaan dari Pasal 11 UUD 1945. Lebih jauh lagi, surat itu bukan merupakan hukum positif.

1. Pendahuluan

Menyikapi masalah tidak konsistennya praktik mengenai prosedur pembuatan dan pengikatan diri pada perjanjian internasional menurut ketentuan hukum (nasional) positif Indonesia, persoalan pokoknya ialah di manakah kita dapat menjumpai peraturan perundang-undangan tersebut. Selanjutnya, bagaimana ketentuan perundang-undangan itu mengatur tentang prosedur pengikatan diri pada perjanjian internasional.

Langkah pertama yang harus dilakukan adalah menelaah ketentuan UUD 1945, dan (kalau ada) peraturan pelaksanaannya. Pasal 11 UUD 1945 menentukan:

"Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain".¹

¹Kursif dan digarisbawahi oleh Penulis.

Namun, hanya dengan membaca apa yang tersurat dalam pasal 11 saja, belum dapat difahami apa sebenarnya makna yang tersirat di dalamnya. Oleh karenanya, menimbulkan banyak masalah, antara lain:

- ❑ Apakah persetujuan DPR itu harus sebelum dinyakan perang, sebelum diadakan perdamaian ataupun sebelum diadakan perjanjian dengan negara lain?
- ❑ Dalam bentuk apakah persetujuan itu harus diberikan oleh DPR, apakah dalam bentuk memorandum, pernyataan dukungan, pernyataan pendapat Surat Keputusan DPR dan bentuk lain yang diinginkan?
- ❑ Apabila DPR telah menyatakan persetujuan, sehingga dapat dikatakan ada kesepakatan antara Pemerintah dan DPR, dalam bentuk apakah pernyataan perang, perdamaian dan perjanjian dengan negara lain itu kemudian dituangkan?

Untuk memperoleh jawaban yang memuaskan terhadap pertanyaan-pertanyaan di atas, mau tidak mau kita harus berpaling lagi pada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya (jika ada). Tetapi sayangnya peraturan pelaksanaan pasal 11 itu hingga kini tidak pernah ada. Jika demikian halnya, apakah yang menjadi landasan yuridis bagi pemerintah dalam hal membuat dan/atau tidak mengikatkan diri Indonesia pada perjanjian internasional, mengingat pasal 11 UUD '45 tidak memuat penjelasan.

Meskipun peraturan pelaksanaan pasal 11 UUD 1945 tersebut, (sejak diberlakukan kembali 5 Juli 1959) masih belum terbit, tidak berarti tanpa ada pedoman bagi pemerintah untuk terikat pada perjanjian-perjanjian internasional. Pada masa Orla dan Orba, yang menjadi pedoman ialah Surat Presiden kepada Ketua DPR GR No. 2826/HK/1960, tanggal 22 Agustus 1960.

2. Surat Presiden R.I. No. 2626/HK/1960, 22 Agustus 1960

Surat Presiden itu diterbitkan sebagai jawaban atas pertanyaan dari pimpinan DPR-GR kepada Presiden Soekarno, perihal pembuatan perjanjian-perjanjian dengan negara lain dalam rangka ketentuan

pasal 11 UUD² 45. Presiden menjawab dengan surat tersebut², yang pada pokoknya menyatakan:

1. "....."
2. Menurut pendapat pemerintah perkataan "perjanjian" di dalam pasal 11 ini tidak mengandung arti segala perjanjian dengan Negara asing, tetapi hanya perjanjian-perjanjian terpenting saja, yaitu yang mengandung soal-soal politik dan yang lazimnya dikehendaki berbentuk traktat (Treaty). Jika tidak diartikan sedemikian, maka pemerintah tidak akan mempunyai cukup kelulasaan bergerak untuk menjalankan hubungan internasional dengan sewajarnya, karena tiap-tiap perjanjian walaupun mengenai soal-soal yang kecil harus diperoleh persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan hubungan internasional dewasa ini demikian intensifnya, sehingga menghendaki tindakan-tindakan yang cepat dari pemerintah yang membutuhkan prosedur konstitusional yang lancar.
3. Untuk menjamin kelancaran dalam pelaksanaan kerja sama antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai tertera dalam pasal 11 Undang-Undang Dasar, Pemerintah akan menyampaikan pada Dewan Perwakilan rakyat, hanya perjanjian-perjanjian yang terpenting saja, (treaties) seperti yang diperincikan di bawah, sedangkan perjanjian yang lain (agreements) akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat hanya untuk diketahui.
4. Sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan yang tersebut di atas Pemerintah berpendapat bahwa perjanjian-perjanjian yang harus disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan sebelumnya disahkan oleh Presiden ialah perjanjian-perjanjian yang lazimnya berbentuk treaty yang mengandung materi sebagai berikut:
 - a) Soal-soal politik atau soal-soal yang dapat mempengaruhi haluan politik luar negeri Negara seperti halnya dengan perjanjian-perjanjian persahabatan, perjanjian-perjanjian persekutuan (aliansi), perjanjian-perjanjian tentang perubahan wilayah atau penetapan tapal batas.
 - b) Ikatan-ikatan yang sedemikian rupa sifatnya sehingga mempengaruhi haluan politik negeri Negara dapat terjadi bahwa ikatan-ikatan sedemikian dicantumkan di dalam perjanjian kerja sama ekonomi

²Untuk teks lengkap Surat Presiden No. 2826/HK/1960, tanggal 22 Agustus 1960 itu, Baca: Syahmin AK, *Hukum Perjanjian Internasional (menurut Konvensi Wina 1969)*, Penerbit: CV. Armico, Bandung, Edisi ke-2, Agustus 1988, Lampiran II, hal. 269-271.

- dan teknis atau pinjaman uang.
- c) Soal-soal yang menurut Undang-undang Dasar atau menurut sistem perundang-undangan kita harus dengan Undang-Undang, seperti soal-soal kewarganegaraan dan soal-soal kahakiman.
 - d) Perjanjian-perjanjian yang mengandung materi yang lain yang lazimnya berbentuk agreement akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat hanya untuk diketahui setelah disahkan oleh Presiden.

Presiden Republik Indonesia
ttd.
SOEKARNO

Sesuai dengan yang asli
Sekretariat I Presdian
Ttd.
Mr. Santoso

Tembusan kepada:
Menteri Luar Negeri
Menteri Kehakiman
Menteri Penghubung DPR/MPR.

Melalui Surat Presiden itu, dapat diketahui bahwa pemerintah membedakan perjanjian internasional itu menjadi dua kategori yaitu: (1) Traktat atau *treaty* yang memerlukan persetujuan lebih dahulu dari DPR sebelum disahkan oleh Presiden, dan (2) Perjanjian-perjanjian lain atau *agreements* yang tidak memerlukan persetujuan, penyampaian kepada DPR hanya untuk diketahui saja.

Sebagai alasan mengapa tidak semua perjanjian harus memperoleh persetujuan DPR, karena Pemerintah memerlukan keleluasan bergerak di dalam suasana hubungan internasional yang semakin internsif seperti. Demikian juga karena materi perjanjian itu sendiri yang beraneka ragam. Disamping itu, ada perjanjian yang menyangkut masalah penting dan besar, ada pula yang hanya bersifat teknis dan tidak begitu penting.

Satu hal yang masih patut dipersoalkan atas Surat Presdian itu adalah mengenai pernyataan bahwa, pasal 11 UUD 1945 tidak menentukan bentuk yuridis dari persetujuan DPR itu, sehingga tidak ada keharusan bagi DPR untuk memberi persetujuan dalam bentuk Undang-undang. Penegasan ini dapat dipakai sebagai jawaban atas pernyataan di muka. Akan tetapi, justru di sini pula muncul masalah

lain, yaitu persetujuan DPR itu dapat saja bukan dalam bentuk undang-undang, tetapi tidak ditegaskan, apa bentuknya. Apakah memorandum, pernyataan pendapat, surat keputusan DPR atau bentuk lainnya.

Tidak adanya keharusan bagi DPR untuk memberikan persetujuan dalam bentuk undang-undang, menurut hemat penulis adalah tepat, sebab DPR saja tidak bisa membuat undang-undang, tanpa bekerjasama dengan pemerintah, sesuai dengan ketentuan pasal 5 ayat (1) UUD'45. Meskipun pasal 21 menegaskan adanya hak DPR untuk mengajukan RUU, misalnya RUU tentang ratifikasi suatu perjanjian (konvensi internasional). Tetapi menurut ayat 2 pasal 21, RUU tersebut toh harus mendapat persetujuan dan pengesahan. Jadi DPR tidak berhak membentuk undang-undang sendiri, tanpa keikutsertaan pemerintah/Presdien.

Dalam sejarah pengikatan diri pada perjanjian internasional, DPR-GR pernah menyatakan persetujuannya itu dalam bentuk "Pernyataan Pendapat", yaitu pada waktu pemerintah memintakan persetujuan DPR-GR tentang Perjanjian antara Pemerintah RI dan Kerajaan Belanda mengenai Penyerahan Irian Barat di New York pada 15 Agustus 1962. Pernyataan Pendapat DPR-GR itu dinyatakan pada 1 September 1962. Pada masa periode pertama berlakunya UUD'45 (1945-1949), persetujuan serupa dituangkan dalam bentuk "Mosi Kepercayaan" (Vote of Confidence), yaitu terhadap Persetujuan Linggarjati 25 Maret 1947.³

Analisis di atas belum menyentuh masalah pokoknya, sebab demikian sumirnya Surat Presdien itu, serta masih banyak menimbulkan masalah lainnya: Bagaimanakah menindaklanjuti jika setelah Presiden mengajukan naskah perjanjian yang akan diratifikasi, ternyata ditolak oleh DPR, atau menyetujui dengan beberapa saran perubahan? Dapatkah DPR menggunakan hak inisiatifnya untuk mendesak pemerintah supaya mengikatkan diri pada sebuah perjanjian internasional? Kalau dapat, bagaimanakah prosedur pengajuannya? Apakah sama dengan prosedur pengajuan RUU berdasarkan hak inisiatif DPR?⁴

³E. Saefullah Wiradipraja, et-all, "Suatu Catatan tentang Praktek Indonesia dalam Hubungan dengan Konvensi Wina 1969, tentang Perjanjian Internasional", Simposium Pola Umum Perencanaan Hukum dan Perundang-undangan, di Banda Aceh tanggal 4-6 Oktober 1976, hal. 12.

⁴Periksa Pasal 21 UUD 1945 serta penjelasannya.

3. Deskripsi Hasil Studi dan Pembahasannya

Sebelum kita membicarakan masalah perlunya amandemen pasal 11 UUD '45, ada baiknya kita tinjau dulu bagaimanakah praktik ketanegaraan Indonesia dalam kaitannya dengan prosedur pengikatan diri pada perjanjian internasional.

Setelah lebih setengah abad kita hidup dalam UUD '45 dan Surat Presiden tersebut telah mencapai usia 38 tahun lebih, ternyata peraturan perundang-undangan tentang pelaksanaannya dari pasal 11 UUD '45, belum ada hingga sekarang. Meskipun sebenarnya Surat Presiden No. 2826/HK/1960 itu yang nota bene bukan merupakan hukum positif, tetapi dapat dinilai sebagai pendapat atau penafsiran Presiden terhadap isi dan makna pasal 11 UUD '45. Namun dalam praktiknya, karena ketiadaan aturan pelaksanaannya, ternyata Surat Presiden itu dijadikan sebagai pedoman oleh pemerintah di dalam pengikatan diri pada perjanjian internasional.

Pada dasarnya, pemerintah Indonesia membedakan antara perjanjian di satu pihak dengan persetujuan pada lain pihak. Perjanjian (*treaty*) berisi tentang masalah-masalah yang penting bagi negara, sedangkan persetujuan (*agreement*) berisi masalah-masalah yang sifatnya lebih teknis, dan proses pembuatannya tidak memerlukan prosedur yang lengkap. Untuk *treaty*, karena isi dan sifatnya yang penting itu, maka sebelum mengikat diri padanya, diperlukan persetujuan DPR, dan pengundungannya adalah dalam bentuk undang-undang. Sedangkan *agreements*, oleh karena isi dan sifatnya yang tidak begitu penting jika dibandingkan dengan *treaty*, maka pengikatan diri padanya tidak memerlukan persetujuan dari DPR, melainkan cukup dilakukan oleh Presiden dan diundangkan dalam bentuk Keputusan Presiden (*Keppres*).⁵

⁵Sebagai contoh perjanjian yang diajukan ke DPR untuk mendapatkan persetujuan dan dituangkan dalam bentuk undang-undang, yaitu Perjanjian antara RI dan Malaysia tentang Penetapan Garis Batas Laut Wilayah kedua Negara di Selat Malaka, melalui undang-undang No. 2 tahun 1971. Sedangkan persetujuan yang pengusahannya hanya dengan Keppres adalah Persetujuan antara Pemerintah RI dan Pemerintah Republik India tentang Perpajangan Garis Batas Landas Kontinen tahun 1974 antar kedua Negara di laut Andaman dan Samudra Hindia, yang diundangkan dengan Keppres

Dalam praktik Indonesia, selain Treaty dan Agreement di atas, masih ada lagi jenis perjanjian lain yang tidak dituangkan dalam bentuk undang-undang maupun dalam bentuk Keppres, tetapi secara langsung mengikat setelah ditandatangani oleh wakil delegasi Indonesia yang mengadakan perjanjian itu. Perjanjian jenis terakhir inilah yang di dalam hukum internasional digolongkan sebagai perjanjian⁶ yang dibentuk secara sederhana, yaitu perjanjian yang dibuat hanya melalui tahapan:⁷

- Akreditasi Petugas perundingan
- Perundingan
- Penandatanganan Naskah Perjanjian dan mulai berlakunya.

Berdasarkan uraian singkat tentang praktik Indonesia tersebut, dapat ditegaskan bahwa ditinjau dari segi prosedur pembuatan dan pengikatan diri pada perjanjian internasional, serta cara pengundangannya menjadi hukum (nasional) positif, praktik Indonesia membedakan tiga macam perjanjian internasional, yaitu:

1. Perjanjian-perjanjian yang pengesahan dan pengikatan diri padanya, dilakukan dengan minta persetujuan DPR, dan pengundangannya dalam bentuk undang-undang. Ditinjau dari isinya, perjanjian semacam ini adalah mengenai masalah-masalah yang besar dan penting artinya bagi kehidupan bangsa, negara dan rakyat. Perjanjian jenis inilah yang lebih dikenal dengan istilah treaty, convention, charter, atau statute).
2. Perjanjian-perjanjian yang pengesahan dan pengikatan diri kepadanya dilakukan tanpa terlebih dahulu meminta persetujuan DPR, tetapi langsung dilakukan oleh Presiden dan pengundangannya

No. 26 tahun 1977.

⁶Perjanjian-perjanjian jenis ini tidak dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan tertentu.

⁷Tahapan pembuatan perjanjian yang lengkap adalah sebagai berikut: (a) Akreditasi Petugas Perundingan; (b) Perundingan; (c) Penandatanganan Naskah Perjanjian; (d) Ratifikasi Akses, atau Akseptasi; (e) Tukar Menukar Piagam Ratifikasi; (f) Pendaftaran dan Pengumuman Perjanjian, dan (g) Saat Mulai berlakunya Perjanjian. (Lihat F. Sugeng Istato, *Hukum Internasional*, Penerbit: Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 1994, hal 66 - 69; Bandingkan, Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Buku I: Bagian Umum, Binacipta, Bandung, 1982, hal.,116).

Juli - Agustus 1998

dilakukan dalam bentuk Keputusan Presiden. Ditinjau dari isinya pun bila dibandingkan dengan perjanjian jenis 1 di atas, tidak begitu penting dan tidak bersangkutan patut secara langsung pada haluan politik luar negeri negara, eksistensi bangsa, dan kepentingan rakyat banyak. Perjanjian jenis ini lebih populer dengan istilah *agreement*, *protocol*, *arrangement*.

3. Perjanjian-perjanjian yang mengikatnya secara langsung, yaitu setelah penandatanganan (*signature*) naskah perjanjian tersebut. Sejak saat penandatanganan naskah otentiknya, maka saat itu pula perjanjian itu sudah mempunyai kekuatan mengikat pada pihak. Dengan demikian. Tidak lagi perlu diteruskan pada tahap pengesahan (*ratifikasi*). Perjanjian jenis ini dilihat dari isinya pun hanya menyangkut hal-hal yang kurang penting jika dibandingkan dengan kedua jenis perjanjian di atas.

Selanjutnya, mengenai istilah untuk perjanjian yang memakai bahasa asing dalam praktik di Indoensia, nampaknya disebabkan oleh tidak ada istilah yang khusus untuk itu, melainkan sama saja dengan istilah untuk perjanjian dalam kategori, seperti *agreement*, *protocol* atau pun *arrangement*. Namun sayangnya, pengundangannya dalam hukum nasional tidak diberikan bentuk tertentu, apakah dalam bentuk Keputusan Menteri, Keputusan Direktur Jenderal dan/atau produk perundangan lainnya.

Sementara mengenai klasifikasi perjanjian internasional yang di-anut di Indonesia, ternyata dalam praktiknya sering tidak diikuti secara konsisten.⁸ Sebagai contoh dapat dikemukakan misalnya, Konvensi tentang Pengakuan dan Pelaksanaan Keputusan-keputusan Badan Arbitrase Asing yang ditandatangani di New York tanggal 10 Juni 1958, dimana Indonesia turut serta atau mengikatkan diri pada konvensi itu dengan Keputusan Presiden No. 34 tahun 1981 pada tanggal 5 Agustus 1981. Jika kita teliti materi konvensi ini, masalah yang diatur di dalamnya adalah termasuk dalam lingkungan kekuasaan kehakiman, yang menurut pasal 24 UUD '45 seharusnya diatur dengan undang-undang. Jika hal ini dikaitkan dengan butir 4 surat

⁸Wayan Parthiana, *Beberapa Masalah dalam Hukum Internasional dan Hukum Nasional*, Penrebit: PT. Binacipta, Bandung, 1987, hal. 128 dan seterusnya, (lihat pula, Edy Suryono, *Praktik Ratifikasi Perjanjian Internasional di Indonesia*, Remadja Karya, Bandung, 1984, hal. 40).

Presiden No. 2826/HK/1960 di atas, maka keikutsertaan Indonesia dalam Konvensi New York 1958 itu, harus dimintakan persetujuan DPR, dan dituangkan dalam bentuk undang-undang, bukan Keputusan Presiden. Contoh lain, yaitu perjanjian-perjanjian mengenai pinjaman uang ataupun kredit luar negeri antara Indonesia dengan negara-negara kreditor, atau dengan IMF atau Bank Dunia, semuanya diundangkan dalam bentuk Keputusan Presiden.

Sulit untuk diingkari bahwa pada masa Orba, dalam praktiknya Presiden/pemerintahlah yang lebih dominan mengambil inisiatif dalam menentukan perjanjian yang mana yang harus diajukan kepada DPR, dan manakah yang dianggap tidak memerlukan persetujuan. Menurut hasil penelitian penulis, dalam sejarah perjalanan kehidupan ketatanegaraan Indonesia, baik pada masa Orla (DPR-GR) maupun masa Orba (DPR hasil Pemilu), belum pernah lembaga legislatif ini melakukan fungsi kontrolnya terhadap pemerintah mengenai masalah yang berhubungan dengan pengikatan diri pada perjanjian internasional. Oleh karena itu tidaklah mengherankan jika dalam praktik timbul penyimpangan-penyimpangan dalam menentukan kualifikasi yang ditemukan dalam Surat Presiden itu.⁹

Berdasarkan kenyataan demikian, dimana inisiatif lebih banyak berada pada lembaga eksekutif, membuktikan bahwa kedudukan pemerintah dalam hal ini jauh lebih kuat daripada lembaga legislatif. Meskipun untuk sebagian hal ini memang bisa dimengerti, karena pemerintah bertindak atas nama negara baik ke luar maupun ke dalam. Dalam hal bertindak keluar, pemerintah langsung berhadapan dengan negara-negara lain serta dengan pelbagai permasalahan internasional. Dan oleh karenanya memerlukan kecepatan bertindak dalam pengambilan keputusan, termasuk pula keputusan untuk mengadakan perjanjian maupun untuk mengikat diri pada suatu perjanjian internasional. Dengan demikian keleluasaan bergerak itu memang merupakan *conditio sine qua non* bagi pemerintah terutama dalam era globalisasi ke depan, di mana hubungan-hubungan internasional sudah demikian intensifnya. Tetapi keleluasaan inilah yang cenderung mendorong pihak pemerintah melakukan tindakan yang menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana telah ditunjukkan di atas. Itulah sebabnya, terlepas dari

⁹Wayan Pathiana, *Pengantar Hukum Internasional*, Penerbit: CV. Mandar maju, Bandung, 1990, hal. 269.

masalah ada atau tidaknya undang-undang yang mengatur prosedur pembuatan dan pengikatan diri pada perjanjian internasional, DPR seharusnya melakukan kontrol yang lebih efektif terhadap pemerintah mengenai inisiatif dan tindakannya untuk mengikat diri pada perjanjian internasional.

Kembali kepada pasal 11 UUD 1945 untuk mengetahui apakah menurut ketentuan pasal ini memang benar kedudukan Presiden lebih kuat daripada DPR dalam hal pembuatan dan pengikatan diri pada perjanjian internasional. Kalau kita berpegang pada bunyi pasal 11 UUD 1945 secara harfiah, sebenarnya kedudukan DPR-lah yang lebih kuat. Namun, karena dalam kenyataan tidak mungkin bagi Presiden selalu minta persetujuan terlebih dahulu kepada DPR sebelum mengadakan dan mengikat diri pada suatu perjanjian. Pemerintah justru mendahului DPR di mana perjanjian diadakan, tanpa setahu atau persetujuan lebih dahulu dari DPR. Hal semacam itu jelas merupakan penyimpangan dari bunyi harfiah dari pasal 11 UUD 1945. Berdasarkan kebutuhan praktis, penyimpangan seperti ini dapat dibenarkan. Akan tetapi, keleluasaan tanpa batas bagi pemerintah untuk menentukan perjanjian mana yang memerlukan persetujuan DPR dan mana yang tidak, tanpa adanya suatu kriteria yang pasti dan jelas, sama sekali tidak bisa diterima dan secepatnya harus dilakukan modifikasi atau amandemen.

Disadari bahwa, Indonesia sebagai sebuah negara merdeka, tidak bisa tidak harus turut aktif dalam pergaulan internasional. Salah satu dari perwujudan pergaulan internasional itu adalah pembentukan perjanjian internasional baik yang bersifat bilateral, multilateral, yang *treaty contract* maupun *law making treaty*. Hukum Internasional, seperti yang diatur dalam Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian. Sayangnya Konvensi Wina 1969 ini belum diratifikasi oleh Indonesia.

Selanjutnya, mengenai pentahapan perjanjian internasional yang mengakibatkan perbedaan dalam cara mulai berlaku dan mengikatnya, ternyata juga diikuti oleh Indonesia. Sebab, perbedaan ini memberikan keuntungan praktis dalam proses pembuatan perjanjian, dan mempercepat lahirnya perjanjian-perjanjian itu untuk mengatur hubungan-hubungan antara subyek-subyek hukum internasional pada umumnya dan negara-negara pada khususnya. Dari segi hukum konstitusi, hal semacam ini memang tidak diatur, baik dalam UUD '45 maupun dalam hukum positif kita. Tetapi perbedaan itu telah dapat memenuhi kebutuhan praktis dalam lapangan ketatnegeraan.

Sehingga sudah diterima sebagai suatu kebiasaan (*konvensi ketatanegaraan*).

Pernyataan turut serta pada suatu perjanjian internasional dapat dilakukan dengan pelbagai cara, antara lain dengan *ratifikasi, akseptasi, approval* atau bentuk lain yang disepakati,¹⁰ mengandung dua sisi yang paling terkait satu sama lainnya. Kedua sisi tersebut yaitu sisi ekstern dan sisi intern. *Sisi ekstern*, berarti kesediaan suatu negara untuk terikat pada hal dan kewajiban perjanjian-perjanjian dalam hubungannya dengan negara peserta lainnya. Sedangkan *sisi intern*, berarti menjadikan perjanjian itu sebagai bagian dari hukum nasional negara yang bersangkutan. Karena ada dua sisi yang berbeda tetapi saling berkaitan itu, maka perlu pula dibedakan antara tindakan menyatakan persetujuan untuk diikat oleh perjanjian yang harus dinyatakan dalam bentuk pernyataan pengikatan diri pada perjanjian (*seperti: piagam ratifikasi, akseptasi, akses, dll*) yang harus disampaikan kepada negara peserta lain dari perjanjian tersebut dengan tindakan menuangkan perjanjian itu ke dalam peraturan perundangan (hukum) nasional negara itu,¹¹ yaitu dalam bentuk undang-undang atau Keputusan Presiden.

4. Kesimpulan

Berpangkal tilak dari uraian dan pembahasan di atas, akhirnya dapat diraih kesimpulan-kesimpulan sebagai berikut:

1. Menurut praktik Indonesia, pemerintah mengajukan naskah perjanjian-perjanjian kepada DPR untuk mendapatkan persetujuannya, tidak lebih hanya sebagai formalitas belaka. Sebab dalam kenyataannya, tidak jelas apakah DPR dapat mengajukan amandemen ataupun persyaratan atas pasal-pasal perjanjian ataukah tidak. Demikian pula, DPR dalam sejarahnya (setelah kembali ke UUD 1945) belum pernah menolak setiap perjanjian yang diajukan oleh pemerintah. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya pengaturan

¹⁰Periksa Pasal 11 jo pasal 14 Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian.

¹¹J.G. Starke, *Introduction to International Law*, Butterworth, London, 1989, hal.,91. Lihat pula, Ian Brownl, *Principles of Public International Law*, 3rd, ed., Oxford University press, 1979, hal. 53.

tentang mekanisme pengajuan perjanjian kepada DPR untuk mendapatkan persetujuannya. Akibatnya fungsi kontrol DPR-RI terhadap pemerintah menjadi sangat lemah.

2. Adanya Surat Presiden Nomor 2826/HK/1960, belumlah memberikan jawaban tuntas tentang permasalahan pembuatan dan pengikatan diri pada perjanjian internasional. Di samping itu, Surat presiden itu secara yuridis formal tidak mempunyai daya mengikat. Kecuali hanya mempunyai nilai sebagai pendapat atau penafsiran Presiden atas pasal 11 UUD 1945. Namun dalam praktiknya ternyata dijadikan pedoman. Hal itu menjadi trend dilakukannya penyimpangan, sehingga dalam praktiknya Surat Presiden tersebut dipedomani tetapi tidak sepenuhnya dituruti (tidak konsisten).
3. Surat Presiden No. 2826/HK/1960 dijadikan pedoman hanya sebatas sederajat sebagai konvensi ketatanegaraan. Umpamanya praktik yang menyangkut klasifikasi perjanjian dalam dua kategori, yaitu *treaty*/konvensi yang memerlukan persetujuan DPR, dan *agreement* yang tidak memerlukan persetujuan DPR. Dan pengundangannya masing-masing dalam bentuk undang-undang dan Keppres. Sementara praktik yang begitu saja (tidak melalui prosedur/tahapan lengkap) mengundang perjanjian internasional dalam bentuk Keppres, padahal menurut isi perjanjian internasional itu seharusnya dimintakan persetujuan DPR, dan pengundangannya harus dalam bentuk undang-undang, tidak dapat diterima sebagai konvensi ketatanegaraan Indonesia.

5. Saran Tentang Perlunya Amandemen Pasal 11 UUD 1945

Seperti telah diutarakan di muka, pelbagai permasalahan yang dihadapi Indonesia mengenai prosedur pembuatan dan pengikatan diri pada perjanjian internasional, baik yuridis maupun faktual. Bahwa pasal 11 UUD 1945 sebagai landasan yuridis bagi Indonesia untuk mengadakan hubungan internasional pada umumnya dan membuat perjanjian dengan negara lain khususnya sudah saatnya dilengkapi dengan undang-undang pelaksanaannya, demi mengakhiri kesimpangsiuran (*dibaca: penyimpangan*) dalam praktik pembuatan dan pengikatan diri pada perjanjian internasional yang terjadi dewasa ini.

Amandemen undang-undang yang akan disusun itu, di dalamnya harus dibedakan secara tegas dan jelas tentang perjanjian-perjanjian

mana yang memerlukan persetujuan DPR sebelum mengikat diri pada perjanjian yang bersangkutan, dan yang mana cukup dengan tindakan Presiden saja. Demikian pula mengenai pengundangannya dalam hukum nasional, untuk perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan DPR, harus dituangkan dalam bentuk undang-undang. Sementara perjanjian yang tidak memerlukan persetujuan DPR, pengundangannya cukup dalam bentuk Keputusan Presiden. Dengan demikian, praktik yang telah berlaku selama ini yang membedakan cara pengundangan perjanjian dalam bentuk undang-undang dan Keppres, dapat ditampung sepenuhnya.

Sehubungan dengan itu, perjanjian-perjanjian yang diadakan melalui tahap-tahap: *akreditasi petugas perundingan; perundingan dan penandatanganan*, dapat langsung berlaku dan mengikat tanpa perlu diajukan lagi kepada pemerintah (Presiden). Sebaliknya diberikan bentuk tertentu dalam hukum nasional. Umpamanya dalam bentuk Keputusan Menteri yang terkait dengan masalah yang diatur dalam perjanjian tersebut. Perjanjian dalam kategori ini juga perlu dimuat dalam hukum nasional, dan sebagai tempat pengundangannya sebaiknya dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Mengenai tata cara pengajuan naskah perjanjian oleh Presiden kepada DPR, cukup ditempuh prosedur yang sama seperti pengajuan RUU, dan pembahasannya pun tentu lebih baik dalam bentuk RUU tentang Pengesahan Naskah Perjanjian/Konvensi (sesuai dengan nama perjanjian tersebut). Tetapi karena perjanjian/konvensi itu berkaitan dengan negara lain, dan DPR dalam hal ini kalau ada usulan perubahan (*amandemen*) dan persyaratan (*reservation*), maka usulan amandemen atau persyaratan tersebut dirundingkan kembali dengan negara yang bersangkutan. Dengan kata lain, yang penting di sini dari mekanisme pengaturan hingga perjanjian mempunyai kekuatan mengikat para pihak, perlu diatur secara tegas dan jelas dalam undang-undang tersebut.

Di dalam undang-undang itu, perlu pula diatur ketentuan tentang cara-cara untuk menarik diri (*withdrawal*) dari suatu perjanjian internasional maupun prosedur pengakhiran dan penundaan berlakunya perjanjian (*termination and suspension of the operation of treaties*) internasional. Disesuaikan dengan ketentuan Konvensi Wina 1969 tentang

Hukum Perjanjian,¹² yang pada era Orde Baru, meskipun secara diam-diam (*karena belum diratifikasi*) telah dipergunakan sebagai pedoman dalam praktek pembuatan dan pengikatan diri suatu perjanjian internasional.

Dengan semakin banyaknya perjanjian-perjanjian yang bersifat *law making treaty* yang diadakan oleh Indonesia dengan negara-negara sahabat, di mana Indonesia banyak tidak ikut serta secara aktif dalam perundingan-perundingan untuk menyusun dan merumuskan naskah perjanjian. Tetapi pada lain pihak dirasakan perlunya Indonesia turut serta (*terikat*) pada perjanjian-perjanjian tersebut, maka di samping ada Direktorat Perjanjian Internasional Departemen R.I., juga dalam lembaga BABINKUMNAS, Depkeh sebaiknya perlu ada bagian yang membidangi perjanjian internasional ini.

Dalam hal mengembangkan bahasa hukum Indonesia, maka perlu kiranya kita konsisten dalam penggunaan istilah-istilah hukum. Harus dibedakan antara istilah *ratifikasi* dan pernyataan/persetujuan untuk diikat oleh suatu perjanjian (*consent to be bound by a treaty*). Sebab ratifikasi (*ratification*) hanyalah merupakan salah satu dari cara menyatakan persetujuan untuk terikat pada suatu perjanjian, di samping ada beberapa cara lainnya. Dengan demikian, tampak bahwa *consent to be bound by a treaty* lebih luas daripada ratifikasi.

Demikian juga halnya istilah traktat (*treaty*) dan konvensi (*convention*) dengan istilah perjanjian maupun persetujuan. Sebaiknya istilah traktat dan konvensi ini dipakai hanya untuk perjanjian-perjanjian yang memerlukan persetujuan DPR, dan pengundangannya dalam bentuk undang-undang. Sedangkan istilah perjanjian dipergunakan khusus untuk perjanjian yang tidak memerlukan persetujuan DPR, tetapi yang pengundangannya dengan Keppres. Sementara istilah persetujuan dipergunakan untuk perjanjian yang pembentukannya melalui cara yang sederhana, yaitu melalui tahap: akreditasi Petugas Perundingan (*penunjukkan anggota delegasi, dan full power of attorney*), perundingan dan penandatanganan naskah perjanjian. Sedangkan pengundangannya, sebaiknya diundangkan dalam bentuk Keputusan Menteri terkait.

Di samping itu, ada kemungkinan bahwa suatu perjanjian atau konvensi internasional yang belum menjadi kaidah hukum positif

¹²Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969 (U. Doc. A/Conf.39/27) hal.289, diatur dalam seksi 3, pasal 54 - pasal 65).

internasional, karena untuk berlakunya (*entry into force*) belum memenuhi syarat yang ditentukan oleh perjanjian tersebut, tetapi Indonesia sudah meratifikasi dengan memuatnya dalam hukum (nasional) positifnya. Bahkan bisa saja perjanjian/konvensi internasional itu tidak akan menjadi hukum internasional positif, karena tidak terpenuhinya persyaratan *entry into force* perjanjian itu sendiri. Terhadap kemungkinan, solusinya adalah dalam amandemen undang-undang itu nanti, pasal-pasal yang mengatur tentang mulai berlakunya, perlu dicantumkan *mulai berlaku efektif pada tanggal/saat perjanjian/ konvensi itu mulai berlaku sebagai kaidah hukum internasional positif*. Dengan demikian akan terdapat keselarasan berlakunya perjanjian/konvensi internasional dan undang-undang tersebut.

Referensi

- Agrawala, S.K., *Essays on the Law of Treaties*, Orient, Longmann, Bombay, India, 1972
- Browlie, Ian, *Principles of Public International Law*, 3rd ed., Oxford University Press, London, 1979
- Edy Suryono, *Praktek Ratifikasi Perjanjian Internasional Di Indonesia*, C.V. Remadja Karya, Bandung, 1984
- Endang Saefullah Wiradipradja, et-al., "Catatan tentang Praktik Indonesia dalam hubungannya dengan Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional". Simposium Pola Umum Perencanaan Hukum dan Perundang-undangan di Banda Aceh, 6 Oktober 1976.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional, Buku I: Bagian umum*, P.T. Binacipta, Bandung, 1982.
- Nair, Mc. Lord., *The Law of Treaties*, Oxford, University Press, London, 1961.
- Sinclair, I.M.C.M.G., *The Vienna Conventioin on the Law of Treaties*, Mancheseter Press. Oceana Publising, Inc., London, 1975.

Starke, J.G., *Introduction to International Law*, 9th.ed., Butterworth, London, 1989

Syahmin A.K., *Hukum Perjanjian Internasional: Menurut Konvensi Wina 1969*, CV. Armico, Bandung, edisi ke-2, 1988.

Wayan Pathiana, *Pengantar Hukum Internasional*, C.V.Mandar Maju, Bandung, 1990

_____, *Beberapa Masalah dalam Hukum Internasional dan Hukum Nasional Indonesia*, PT. Binacipta, Bandung, 1987.

Dokumen:

1. Vienna Conventioin on the Law of Treaties, 1969;
2. Undang-undang Dasar 1945;
3. Surat Presdien nomor 2826/HK/1960, 22 Agustus 1960 Palembang, Kamis, 24 September 1998-12-28.

Terjadi percakapan antara seorang Astronot dan Ahli Bedah Otak Seorang astronot berkata, " Aku telah pergi ke luar angkasa berkali-kali tapi...

tidak pernah melihat Tuhan atau malaikat, Dan ahli bedah otak itu pun berkata," Aku pun telah mengoperasi banyak otak cemerlang namun aku tidak pernah menemukan satu pikiran pun."

(Jostein Gaarder – Dunia Sophie)