PENGESAHAN PERJANJIAN INTERNASIONAL DALAM PERSPEKTIF HUKUM NASIONAL INDONESIA

Setyo Widagdo

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jl. MT Haryono 169 Malang
Email: setyowidagdo59@gmail.com

Submitted: 19 November 2018, **Reviewed:** 08 Januari 2019, **Accepted:** 18 Maret 2019

Abstract

The ratification of an international treaty is an important action of a nation because it will determine the involvement of that nation in the international agreement. Law No.24 Year 2000 concerning International Treaties regulates about ratification, both in terms of internal (article 9) and external (article 1 number 2). The purpose of this article is to analyze whether ratification of an international agreement according to Law No.24 Year 2000 is “approval” or “confirmation”? And what is the appropriate action or form of such ratification? The results shows that the ratification of an international agreement, if view from an external procedure must be interpreted as a form of “confirmation”. Whereas from the internal procedure point of view, ratification must be interpreted as an “approval of the DPR”. This can also be interpreted as a “confirmation” from the legislature to the President, so that the President conducts a ratification in an external sense.

Key words: *Ratification, International Agreement*

Abstrak

Pengesahan terhadap perjanjian internasional merupakan suatu tindakan penting dari suatu negara, karena akan menentukan keterikatan negara tersebut dalam perjanjian internasional. Dalam UU No 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, telah diatur tentang pengesahan ini, baik pengesahan dalam arti internal (Pasal 9) maupun pengesahan dalam arti eksternal (Pasal 1 angka 2). Tujuan penulisan artikel ini menganalisis tentang apakah pengesahan perjanjian internasional menurut UU No 24 tahun 2000 tersebut merupakan “persetujuan” ataukah merupakan “konfirmasi”? dan apa bentuk hukum yang tepat dari tindakan pengesahan tersebut ?. Adapun hasil dari pembahasan adalah bahwa pengesahan terhadap perjanjian internasional, jika dilihat dari prosedur eksternal, maka harus dimaknai sebagai “konfirmasi”, yakni perbuatan hukum untuk mengikatkan diri pada perjanjian internasional. Sementara itu, pengesahan sebagai prosedur internal harus dimaknai sebagai “persetujuan DPR”, yang juga dapat dimaknai sebagai “konfirmasi” dari legislatif kepada Presiden, agar Presiden melakukan pengesahan dalam arti eksternal.

Kata Kunci: Pengesahan. Perjanjian Internasional

Latar Belakang

Dalam masyarakat internasional sekarang ini, kerjasama antar negara melalui perjanjian internasional memainkan peranan yang sangat penting dalam mengatur kehidupan dan pergaulan antar negara. Dasar kerjasama telah digariskan oleh setiap negara untuk mengatur berbagai aktivitas, menyelesaikan berbagai masalah bersama demi eksistensi hidup masyarakat internasional itu sendiri melalui perjanjian internasional. Dalam hubungan internasional yang saling tergantung saat ini, tidak ada satupun negara yang tidak memiliki perjanjian dengan negara lain dan tidak ada satu negarapun yang tidak diatur oleh perjanjian internasional dalam kehidupan internasionalnya,¹ tidak terkecuali Negara Republik Indonesia.

Semakin meningkatnya teknologi komunikasi dan informasi adalah akibat dari dinamika hubungan masyarakat internasional yang sedemikian pesat, sehingga membawa pengaruh pada percepatan arus globalisasi, akibatnya hukum perjanjian internasional juga mengalami perkembangan pesat, paralel dengan perubahan dan dinamika masyarakat internasional itu sendiri.² Hingga tahun 2013 telah tercatat ada sekitar 3918 perjanjian internasional yang telah dibuat oleh Indonesia dengan negara lain, termasuk

dengan subyek hukum internasional lainnya.³ Selain itu sejak tahun 2000, Indonesia telah membuat perjanjian internasional rata-rata 100 perjanjian yang didominasi oleh perjanjian ekonomi, investasi dan perdagangan.⁴ Hal ini sebagai wujud keikutsertaan Indonesia dalam pergaulan internasional dan ikut melaksanakan ketertiban dunia sebagaimana dinyatakan dalam alinea keempat Pembukaan Undang undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDN RI).

Di Indonesia pernah berlaku tiga Undang-Undang Dasar, yakni Undang Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Konstitusi RIS dan Undang-Undang Dasar 1950 (selanjutnya disebut UUDS 1950). Ketiga Undang -Undang Dasar tersebut memuat pasal tentang perjanjian internasional, namun masih mengatur secara umum tentang perjanjian internasional. Namun demikian, dinamika dan perubahan ketatanegaraan Indonesia yang demikian pesat, terutama pasca reformasi tampaknya tidak terlalu memberi dampak bagi perkembangan hukum nasional di bidang perjanjian internasional. Hal ini mungkin disebabkan karena hukum perjanjian internasional belum merupakan kebutuhan hukum dalam skala prioritas pembangunan hukum di Indonesia.⁵ Setelah reformasi

1 Boer Mauna, *Hukum Internasional, Pengertian, Peranan Dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, (Bandung: Alumni, 2001), hlm.82.

2 Direktorat Perjanjian Ekonomi Sosial dan Budaya, Ditjen Hukum dan Perjanjian Internasional, Kementerian Luar Negeri, *Perjanjian Internasional Dalam teori dan Praktek di Indonesia (Kompilasi Permasalahan)*, (untuk kalangan sendiri, 2008), hlm. 35.

3 Data yang tersimpan pada *Treaty Room*, Kementerian Luar Negeri RI.

4 Damos Dumoli Agusman, *Hukum Perjanjian Internasional, Kajian Teori dan Praktiki Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2010), hlm. 4.

5 *Ibid.*, hlm. 7.

tahun 1998, semangat perubahan mendorong terbangunnya struktur ketatanegaraan yang lebih demokratis. Sejak perubahan itu, konstitusi dasar Indonesia telah mengalami perubahan dalam satu rangkaian empat tahap, yaitu tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 dan terus mengalami penyempurnaan.⁶ Namun demikian, walaupun UUD 1945 telah mengalami perubahan empat kali, pasal-pasal yang mengatur tentang perjanjian internasional belum mengalami perubahan yang signifikan.

Dalam penyelenggaraan ketatanegaraan suatu negara, konstitusi merupakan hukum tertinggi. Karena itu, pembuatan perjanjian internasional sebagai salah satu dari aktivitas penyelenggaraan negara sudah seharusnya mengacu kepada ketentuan yang terdapat dalam konstitusi. Selain itu, konstitusi juga memiliki fungsi sebagai pondasi dalam penyusunan sistem Hukum Tata Negara, oleh sebab itu pembuatan perjanjian internasional juga menjadi bagian dalam sistem konstitusi.⁷

Dalam Undang-Undang Dasar 1945,⁸ baik sebelum maupun sesudah diadakan perubahan, perjanjian internasional diatur hanya dalam satu pasal, yaitu pasal 11. Pasal 11 UUD 1945 sebelum diadakan perubahan merupakan pasal tunggal, tidak memiliki

ayat, yang berbunyi : “*Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain*”

Sedangkan setelah diadakan perubahan Pasal 11 berubah menjadi memiliki tiga ayat. Ayat pertama persis seperti sebelum perubahan atau *copy paste* sebelum perubahan, sedangkan ayat kedua dan ayat ketiga merupakan ayat tambahan sebagai berikut :

- (1) Presiden dalam membuat Perjanjian Internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
- (2) Ketentuan lebih lanjut tentang Perjanjian Internasional diatur dengan Undang-Undang.

Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 sudah dijabarkan dalam UU No 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (selanjutnya disebut UU PI) terutama yang berkaitan dengan persetujuan DPR.⁹ Namun demikian, penjabaran ini hanya terbatas mengenai pembuatan perjanjian dengan negara lain saja. Mengenai perang dan perdamaian, hingga kini belum ada undang-undang

6 Jimly Asshiddiqie, *Setengah Abad Jimly Asshiddiqie, Konstitusi Dan Semangat Kebangsaan*, (Jakarta: tanpa penerbit, 2006), hlm. 27.

7 Harjono, *Perjanjian Internasional Dalam sistem UUD 1945*, makalah dalam *Status perjanjian Internasional Dalam Tata Perundang Undangan Nasional*, Kompilasi Permasalahan (Untuk Kalangan Sendiri), Direktorat Perjanjian Ekonomi Dan Sosial Budaya, Ditjen Hukum Perjanjian Internasional, Kemlu RI, 2009, hlm.13

8 Setelah perubahan UUD 1945 selanjutnya akan disebut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDN RI)

9 Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang *Perjanjian Internasional*.

tentang penjabarannya, dengan demikian ada dua kategori perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan DPR melalui Undang Undang (selanjutnya disebut UU), yaitu perjanjian internasional yang materinya sebagaimana diatur oleh Pasal 10 UUPI dan perjanjian internasional yang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.

Hukum Tata Negara Indonesia, khususnya pada tataran norma tidak bermaksud menyentuh permasalahan ratifikasi (dimensi internasional), melainkan hanya membatasi diri pada pengaturan nasional tentang perjanjian. Pendekatan ini tercermin pada rumusan Pasal 11 UUD 1945 bahwa: “*Presiden dengan persetujuan DPR membuat perjanjian dengan negara lain*”, dan sama sekali tidak menyebut ratifikasi, sehingga tidak terjadi komplikasi pemahaman ratifikasi antara eksternal dan internal.

Pada awalnya istilah “persetujuan” telah dilaksanakan secara konsisten dalam praktik, sehingga kalimat yang digunakan untuk mencerminkan “persetujuan” ini selalu ditekankan pada undang-undang yang mengesahkannya, sehingga judul undang-undang pada umumnya berbunyi sebagai contoh:

UUNo 4 Tahun 1951 tentang Memberikan Persetujuan kepada Perjanjian Pinjaman antara Pemerintah Kerajaan Nederland dan Pemerintah Republik Indonesia Serikat.

Dalam perkembangannya, UU PI selanjutnya mengadopsi istilah ratifikasi

dan sayangnya menerjemahkannya dengan istilah “pengesahan”. Undang-Undang ini per definisi hanya mengatur tentang pengesahan dalam perspektif prosedur eksternal, yaitu pembuatan hukum untuk mengikat diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk ratifikasi (*ratification*), aksesinya (*accession*), penerimaan (*acceptance*) dan persetujuan (*approval*).¹⁰ Pembuatan hukum ini ditandai dengan penerbitan *notification* atau *instrumen of ratification*. Namun demikian tanpa sengaja Undang-Undang ini menggunakan istilah yang sama, yaitu “pengesahan” untuk menjelaskan perbuatan hukum yang sebenarnya masuk dalam kategori yang dikenal dalam ilmu perundang-undangan internal. Hal ini dapat dilihat dari bunyi Pasal 9 UU PI sebagai berikut :

Pasal 9

- (1) Pengesahan perjanjian internasional oleh Pemerintah RI dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut;
- (2) Pengesahan perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan Undang-Undang atau Keputusan Presiden (sekarang Peraturan Presiden)

Pengertian pengesahan dalam uraian Pasal 9 UUPI tersebut tidak lagi persis seperti yang dimaksud oleh definisi sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 butir 2 UUPI dan tanpa sengaja telah menggiring pemikiran banyak ahli dan publik Indonesia bahwa seolah-olah pengikatan diri Indonesia ke suatu perjanjian internasional dilakukan

10 Pasal 1 butir 2 UU No 24 Tahun 2000.

dengan Undang-Undang atau Keputusan Presiden (sekarang Peraturan Presiden) bukan dengan *instrument of ratification* yang diterbitkan oleh Menteri Luar Negeri.¹¹

Kecenderungan kearah pemikiran ini misalnya tercermin dari pandangan Haryono¹², yang menyatakan antara lain :

Perbedaan antara UU dengan perjanjian internasional adalah bahwa UU merupakan bagian dari hukum nasional, sementara perjanjian internasional adalah kesepakatan antar negara yang bukan merupakan domain urusan internal negara. Jika suatu perjanjian internasional bilateral disahkan dengan UU, maka dapat dipertanyakan apakah hal ini tidak berarti bahwa kehendak negara lain telah disubordinasikan kepada mekanisme internal negara lain, karena tergantung kepada pengesahan UU.

Jika ditinjau secara harfiah bunyi Pasal 9 UUPU , tanpa mengaitkannya dengan definisi “pengesahan”, maka pandangan para ahli dan publik yang mengatakan bahwa seolah-olah pengikatan diri Indonesia ke suatu perjanjian internasional dilakukan dengan UU atau Keppres dan bukan dengan *instrument of ratification* dari Menlu, dapat dibenarkan, karena memang pasal ini secara tegas menyatakan bahwa pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan UU atau Keppres (Sekarang Perpres). Wayan Parthiana¹³ juga mengindikasikan kemungkinan kekeliruan ini dan mempertanyakan istilah “pengesahan” pada

Pasal 9 UUPU , apakah yang dimaksudkan juga pengesahan sebagai tindakan keluar untuk mengikat diri pada perjanjian internasional ?

Di lain pihak, hukum Indonesia mengalami perkembangan yang essential dalam mengartikan ratifikasi. Seperti telah diuraikan di atas, istilah ratifikasi semula hanya dikenal sebagai prosedur eksternal, namun dalam perkembangannya terjadi komplikasi, karena istilah ratifikasi ini juga diartikan sebagai prosedur internal, dan selanjutnya tidak lagi dibedakan antara ratifikasi eksternal dengan internal. Menurut Damos Dumoli¹⁴ komplikasi mulai terjadi karena bentuk “persetujuan DPR” yang dimaksud pada Pasal 11 UUD 1945 dituangkan dalam format UU , sehingga istilah pengesahan yang dikenal dalam ilmu perundang-undangan, yang antara lain berfungsi “mengesahkan”, bercampur aduk dengan istilah pengesahan sebagai terjemahan dari ratifikasi. Akibatnya pemahaman ratifikasi di Indonesia merupakan akulturasi dari pemahaman “pengesahan” yang dikenal dalam ilmu perundang-undangan Indonesia dengan pemahaman ratifikasi yang diambil dari hukum perjanjian internasional.

Era keterbukaan dalam hubungan internasional saat ini semakin meningkatkan korelasi dan interaksi antara hukum internasional dan hukum nasional di

11 Damos Dumoli Agusman, *op.cit.*, hlm. 76.

12 Haryono, *op.cit.*, hlm.16.

13 Wayan Parthiana, *op.cit.*, hlm. 477.

14 Dams Dumoli, *loc.cit.*, hlm. 77.

Indonesia. Interaksi kedua bidang hukum ini semakin mempertajam pertanyaan tentang arti lembaga “pengesahan” dalam kaitannya dengan status perjanjian internasional dalam hukum nasional Indonesia.¹⁵ Terdapat beberapa teori yang menggambarkan tentang hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional, yaitu teori dualisme dan teori monisme. Teori dualisme menempatkan hukum internasional sebagai sitem hukum yang terpisah dari hukum nasional. Dalam hal ini tidak terdapat hubungan hirarki antara kedua sistem hukum ini. Konsekuensinya diperlukan lembaga hukum “transformasi” untuk mengkonversi hukum internasional kedalam hukum nasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁶ Sedangkan teori monisme, menempatkan hukum internasional dan hukum nasional sebagai bagian dari satu kesatuan sistem hukum. Hukum internasional berlaku dalam ruang lingkup hukum nasional tanpa harus melalui proses transformasi, walaupun ada legislasi nasional hanya merupakan implementasi dari kaidah hukum internasional yang dimaksud.¹⁷

Sistem hukum Indonesia belum menegaskan apakah menganut monisme, dualisme atau kombinasi keduanya, namun Mochtar Kusumaatmadja, menyatakan

bahwa Indonesia mengarah kepada teori monisme primat hokum internasional dan menyarankan agar dikemudian hari pilihan politik hukum yang diambil adalah aliran ini.¹⁸ Namun jika dilihat dalam ketentuan UUPI Pasal 9 ayat (2), menyatakan “Pengesahan perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan UU atau Keppres”. Dengan demikian pemberlakuan perjanjian internasional kedalam hukum nasional Indoseia tidak serta merta. Hal ini memperlihatkan bahwa Indonesia memandang hukum nasional dan hukum internasional sebagai dua sistem hokum yang berbeda dan terpisah satu dengan yang lainnya atau yang disebut juga teori dualisme.

Pengesahan merupakan satu persoalan yang penting dan menarik untuk dibahas, terutama ketika ratifikasi menjadi suatu cara bagi lembaga-lembaga perwakilan rakyat untuk meyakinkan dirinya bahwa wakil-wakil pemerintah/negara yang turut serta dalam perundingan dan menandatangani perjanjian internasional tidak melakukan hal-hal yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum.

Menurut *Vienna Convention of the Law of Treaties* 1969, Pasal 2 ayat (1), “*Ratification ... mean in each case the international act*

15 Damos Dumoli Agusman, *Status Perjanjian Intrernasional Dalam Tata Perundang-Undangan Nasional, Kompilasi Permasalahan*, Direktorat Perjanjian Ekonomi Dan Sosial Budaya, Ditjen Hukum Dan Perjanjian Internasional, Deplu RI, 2009, hlm. 1

16 Damos Dumoli Agusman, *Status Hukum Perjanjian Internasional dalam Hukum Nasional RI, Tinjauan dari Prespektif Praktek Indonesia*, Lokakarya Evaluasi Undang-undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian internasional di dalam Sistem Hukum Tata Negara Indonesia, (Surabaya, 18 Oktober 2008)

17 *Ibid.*,

18 Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: Binacipta, 1978), Hlm. 60

so named whereby a State establishes on the international plane its consent to be bound by a treaty”, artinya bahwa ratifikasi merupakan tindakan negara yang dipertegas oleh pemberian persetujuannya untuk diikat dalam suatu perjanjian. Oleh karena itu persoalan pengesahan bukan semata-mata menjadi persoalan hukum perjanjian internasional melainkan bahkan lebih banyak merupakan persoalan Hukum Tata Negara. Hukum internasional sekedar mengatur dalam hal apa saja persetujuan yang diberikan suatu negara pada satu perjanjian memerlukan pengesahan. Adapun cara pengesahan dan apa saja yang merupakan faktor kehendak negara untuk memutuskan akan melakukan atau tidak melakukan pengesahan, itu dilakukan semata-mata merupakan persoalan intern menurut ketentuan Hukum Tata Negara masing-masing negara.

Jika tujuan pengesahan adalah untuk mengikat diri suatu negara kedalam suatu perjanjian internasional, maka apakah suatu pengesahan itu merupakan persetujuan ataukah konfirmasi ?, Lalu apa bentuk hukum yang diperlukan dalam memberikan pengesahan, serta apakah pengesahan selalu harus dengan Undang-Undang ? Berkaitan dengan kronologis alur berfikir diatas, maka tulisan ini hendak mengkaji beberapa permasalahan sebagai berikut : Apakah menurut hukum nasional Indonesia pengesahan terhadap Perjanjian Internasional

itu sifatnya merupakan “persetujuan” ataukah “konfirmasi” ? Kemudian Apakah bentuk hukum yang seharusnya dikeluarkan untuk memberikan pengesahan terhadap perjanjian internasional menurut hukum nasional Indonesia ?

Pembahasan

A. Praktek Indonesia Dalam Perjanjian Internasional.

Hukum internasional yang dimaksudkan disini adalah Hukum Internasional Publik, yaitu keseluruhan kaidah dan asas hukum yang mengatur hubungan atau persoalan yang melintasi batas negara (hubungan internasional) yang bersifat bukan perdata¹⁹, antara negara dengan negara, negara dengan subyek hukum lain bukan negara atau subyek hukum bukan negara satu dengan yang lain.

Hukum Internasional memiliki sumber-sumber hukum internasional. Sumber hukum yang dimaksudkan disini adalah sumber hukum formal, yaitu “dimanakah kita mendapatkan ketentuan hukum yang dapat diterapkan sebagai kaidah dalam satu persoalan kongkret?”²⁰

Didalam hukum tertulis ada dua tempat yang menunjuk atau mencantumkan secara tertulis sumber hukum dalam arti formal yaitu:

1. Pasal 7 Konvensi Den Haag XII 18 Okt 1907 yang mendirikan Mahkamah Internasional Perampasan Kapal di Laut (International Prize Court);

19 Mochtar Kusumaatmadja, *Op. cit.* ; hml 1

20 Mochtar Kusumaatmadja, *Op. Cit.*; hml 81

2. Pasal 38 Piagam Mahkamah Internasional Permanen 16 Des 1920 yang kini tercantum dalam Pasal 38 Piagam Mahkamah Internasional sebagaimana tercantum dalam Piagam PBB 26 Juni 1945.

Dari kedua dokumen tertulis yang berisi penunjukkan pada sumber hukum formal diatas hanya yang tersebut belakanganlah yang menjadi satu-satunya sumber hukum internasional, karena Mahkamah Internasional mengenai perampasan kapal tidak pernah terbentuk dalam kenyataannya sebab tidak mencapai jumlah ratifikasi yang diperlukan.

Pasal 38 ayat (1) Statuta Mahkamah Internasional, menyatakan bahwa dalam mengadili perkara yang diajukan kepadanya, Mahkamah Internasional akan mempergunakan :²¹

1. Perjanjian Internasional;
2. Kebiasaan Internasional;
3. Prinsip-Prinsip Hukum Umum;
4. Keputusan Pengadilan dan Pendapat para sarjana terkemuka.

Urutan penyebutan sumber hukum dalam pasal 38 ayat (1) diatas tidak menggambarkan urutan pentingnya masing-masing sumber hukum sebagai sumber hukum formal. Persoalan sumber hukum mana yang terpenting diantara ketiga sumber hukum sangat tergantung dari pangkal tolak atau sudut pandang masing-masing. Jika ditinjau

dari sejarahnya maka kebiasaan hukum internasional merupakan sumber hukum tertua, namun sebaliknya perjanjian internasional dapat dianggap sebagai sumber terpenting apabila melihat kepada kenyataan bahwa semakin banyak persoalan yang dewasa ini diatur dengan perjanjian antara negar-negara termasuk pula masalah yang tadinya diatur oleh hukum kebiasaan. Selain itu, diyakini bahwa dalam perkembangan hubungan internasional saat ini tidak ada satupun negara dalam menjalin hubungan dengan negara lain tanpa perjanjian internasional.

Perjanjian internasional adalah perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan akibat hukum tertentu.²² Pengertian ini jika dikaitkan dengan perkembangan hubungan internasional saat ini, nampaknya sudah harus diubah, disesuaikan dengan dinamika dan perubahan cepat hubungan internasional itu sendiri, sebab yang dimaksud anggota masyarakat bangsa-bangsa selalu dikonotasikan sebagai negara, padahal anggota masyarakat internasional sekarang ini tidak hanya negara melainkan juga subyek hukum internasional bukan negara. Oleh karena itu pengertian perjanjian internasional yang agak sesuai dengan perkembangan hubungan internasional saat ini adalah: Kata sepakat antara dua atau lebih subyek hukum internasional mengenai suatu obyek atau masalah tertentu dengan

21 Mochtar Kusumaatmadja, *log cit*, ; hml 82

22 Mochtar Kusumaatmadja, *log cit*, ; hml 84

maksud untuk membentuk hubungan hukum atau melahirkan hak dan kewajiban yang diatur oleh hukum internasional.²³ Sementara itu, UUPI menyebutkan bahwa perjanjian internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.

Terdapat beberapa istilah yang digunakan untuk menyebut sebuah perjanjian internasional, diantaranya *treaty, pact, convention, statute, charter, arrangement, protokol*, deklarasi dan masih banyak lagi istilah. Dilihat secara yuridis semua istilah tersebut tidak memiliki arti tertentu, namun masing-masing istilah memiliki karakteristik. Mengenai perjanjian internasional, praktek Indonesia mengalami berbagai perubahan. Hal ini tergantung pada sistem pemerintahan dan konstitusi yang pernah berlaku dalam sejarah perkembangan ketatanegaraan Indonesia. Pada masa awal kemerdekaan Indonesia, praktek Indonesia belumlah begitu jelas. Hal ini disebabkan karena pada masa itu (antara Tahun 1945-1950) Indonesia masih dalam taraf mempertahankan diri dari eksistensinya terhadap ancaman dan serangan dari pihak luar maupun rongrongan dari dalam negeri, sehingga dalam kondisi demikian itu tidaklah mungkin bagi Indonesia untuk menata kehidupan ketatanegaraan dan konstitusinya secara baik dan normal.²⁴

Pada masa berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (27 Desember 1949-17 Agustus 1950) dan pada masa berlakunya UUDS 1950, praktek Indonesia menunjukkan kecenderungan yang ketat terhadap masuknya perjanjian internasional menjadi hukum nasional Indonesia. Hal ini tampaknya sebagai pengaruh dari sistem demokrasi liberal yang dianut oleh Indonesia pada masa itu. Pada masa itu kontrol Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pemerintah (eksekutif) memang sangat ketat, bahkan cenderung untuk menjatuhkannya dan menggantikan dengan kehendak lain pihak yang berpengaruh di dalam DPR, yaitu kelompok oposisi. Yang lebih penting untuk diperhatikan adalah masa sesudah kembali ke UUD 1945 yaitu sesudah tanggal 5 Juli 1959. Sebagai landasan yuridis bagi berlakunya suatu perjanjian internasional di dalam hukum nasional Indonesia adalah pasal 11 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut: “Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan membuat perjanjian dengan Negara lain” . Dalam hubungan ini, yang paling penting untuk diketahui adalah yang berkenaan dengan pembuatan perjanjian dengan negara lain, karena pembuatan perjanjian tersebut menyangkut Indonesia dan Negara lain yang nantinya perjanjian itu akan mengikat bagi kedua belah pihak dan akan menjadi bagian dari hukum nasional Indonesia.

23 Wayan Parthianan, *Hukum Perjanjian Internasional*, Mandar Madju, Bandung, 2002, h.12

24 Hamid Awaluddin.dkk, *Hukum Internasional*, Rechta, Jakarta, 2008, h.169

B. Praktek Pengesahan Perjanjian Internasional oleh Indonesia

Salah satu tahapan dalam pembuatan perjanjian internasional adalah pengesahan, yang sering disamakan artinya dengan ratifikasi. Adapun tujuan dan rasio pengesahan perjanjian internasional adalah bahwa didalam suatu negara yang menganut sistem pemerintahan demokratis parlementer, pengesahan bertujuan memberikan kesempatan kepada parlemen untuk meyakinkan dirinya bahwa wakil-wakil pemerintah yang turut serta dalam perundingan dan menandatangani suatu perjanjian tidak melakukan hal-hal yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum.

Adapun alasan diadakannya pengesahan adalah²⁵ :

1. Negara-negara berhak mempunyai kesempatan guna meneliti kembali instrumen yang telah ditandatangani oleh utusannya sebelum menjalankan kewajiban-kewajiabn yang ditentukan dalam instrumen tersebut;
2. Berdasarkan kedaulatannya, suatu negara berhak menarik diri dari partisipasi dalam suatu perjanjian internasional, jika negara yang bersangkutan menghendaki demikian;
3. Seringkali suatu perjanjian internasional mengusulkan dilakukannya suatu amandemen atau penyesuaian dalam hukum nasionalnya;

4. Prinsip demokrasi menentukan bahwa pemerintah harus berkonsultasi dengan pendapat umum yang ada atau tidaknya keharusan mengonfirmasikan suatu perjanjian internasional.

Meskipun Indonesia belum meratifikasi Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional, namun UUPI secara substansial tampaknya telah menyesuaikan dengan isi Konvensi Wina 1969.

Pasal 2, UUPI menyatakan: Pemerintah Republik Indonesia mengikatkan diri pada perjanjian internasional melalui cara-cara sebagai berikut:

- a. penandatanganan;
- b. pengesahan;
- c. pertukaran dokumen perjanjian/nota diplomatik;
- d. cara-cara lain sebagaimana disepakati para pihak dalam perjanjian internasional.

Menurut ketentuan Pasal 9 ayat (1), bahwa pengesahan perjanjian internasional oleh Pemerintah Republik Indonesia dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut, dan Pengesahan tersebut dilakukan dengan UU atau Keputusan Presiden. Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan UU apabila berkenaan dengan²⁶:

- a. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
- b. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;

²⁵ Setyo Widagdo, *Masalah-masalah Hukum Interansional Publik*, 2008; hml. 4

²⁶ Pasal 10 UU No. 24 tahun 2000

- c. kedaulatan atau hak berdaulat negara;
- d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
- e. pembentukan kaidah hukum baru;
- f. pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

Sedangkan pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi sebagaimana dimaksud Pasal 10, dilakukan dengan Keputusan Presiden (Sekarang Peraturan Presiden)

Dari tataran teoritis dan praktis, pengertian lembaga pengesahan ternyata dipahami secara berbeda oleh kalangan ahli hukum tata negara dan oleh ahli hukum internasional. Lembaga pengesahan itu sendiri pada hakekatnya berasal dari konsepsi hukum perjanjian internasional yang selalu diartikan sebagai tindakan “konfirmasi” dari suatu negara terhadap perbuatan hukum dari pejabatnya yang telah menandatangani suatu perjanjian sebagai tanda persetujuan untuk terikat pada perjanjian itu.²⁷ Namun apakah benar hal yang demikian itu merupakan “konfirmasi”, maka pembahasan berikut ini kiranya dapat menjelaskan apa yang dimaksudkan.

Dari sisi hukum perjanjian, maka pengesahan pada esensinya adalah konfirmasi. Konfirmasi ini dibutuhkan, karena pada era permulaan berkembangnya perjanjian internasional masalah komunikasi serta jarak geografis antar negara merupakan faktor yang mengharuskan adanya ruang bagi setiap negara untuk mengkonfirmasi setiap perjanjian yang telah ditandatangani

oleh pejabatnya. Namun demikian, lembaga ini pada perkembangan selanjutnya juga mulai dikenal dan berkembang dalam hukum ketatanegaraan setiap negara yang digunakan untuk obyek yang sama, yaitu perjanjian internasional. Lembaga pengesahan dalam hukum ketatanegaraan selalu diartikan sebagai tindakan persetujuan oleh suatu organ negara terhadap perbuatan pemerintah untuk membuat perjanjian atau konfirmasi organ tersebut terhadap penandatanganan suatu perjanjian oleh pemerintahnya.

Bertolak dari perbedaan disiplin hukum tentang pengesahan tersebut diatas, maka secara tradisional, maka pengesahan terhadap perjanjian internasional selalu dilihat dari dua perspektif prosedur yang terpisah namun terkait, yaitu prosedur internal (nasional) dan prosedur eksternal (internasional).

Dari perspektif prosedur internal, pengesahan terhadap perjanjian internasional adalah masalah hukum tata negara, yaitu hukum nasional Indonesia yang mengatur tentang kewenangan eksekutif dan legislatif dalam pembuatan perjanjian internasional serta mengatur produk hukum apa yang harus dikeluarkan untuk menjadi dasar bagi Indonesia melakukan prosedur eksternal. Sedangkan dari perspektif eksternal, pengesahan terhadap perjanjian internasional adalah perbuatan hukum untuk mengikat diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk ratifikasi, aksesi, penerimaan dan persetujuan, yang diatur oleh hukum perjanjian internasional.

27 Damos Dumoli Agusman, *op.cit.*

Komisi Hukum Internasional (ILC) yang merumuskan Konvensi Wina Tahun 1969 Tentang Perjanjian Internasional, menyadari adanya perbedaan ini dan bahkan mengakui bahwa kedua perspektif ini selalu membingungkan. Komisi secara tegas menyatakan, bahwa:

*Since it is clear that there is some tendency for the international and internal procedures to be confused and since it is only international procedures which are relevant to international law of treaties, the Commission thought it desirable in the definition to lay heavy emphasis on the fact that it is purely the international act to which the terms ratification relate in the present article.*²⁸

Namun demikian, sekalipun membedakannya, relasi kedua prosedur ini cukup jelas bagi Komisi. Pada bagian lain, Komisi menegaskan bahwa prosedur internal harus dipenuhi untuk dapat dilaksanakannya prosedur eksternal. Lebih lanjut Komisi menegaskan bahwa berlakunya perjanjian internasional terhadap suatu negara ditentukan oleh prosedur eksternal bukan prosedur internal.

Jika dalam prosedur eksternal pengertian pengesahan merupakan “konfirmasi” dari suatu negara, maka dalam prosedur internal pengertian pengesahan dapat berupa:

- a. Konfirmasi, dalam arti yaitu organ negara seperti parlemen memberikan konfirmasi terhadap perbuatan pemerintah yang telah menandatangani suatu perjanjian, atau
- b. Persetujuan, yaitu organ negara seperti parlemen memberikan persetujuan

terlebih dahulu terhadap perjanjian yang akan ditandatangani oleh pemerintah.

Hukum Tata Negara RI tanpa sengaja mengartikan lembaga pengesahan sebagai “Persetujuan DPR” bukan “Konfirmasi” dan hal ini tercermin dalam Pasal 11 UUD 1945. namun dalam praktek ketatanegaraan RI, yang kemudian ditafsirkan oleh UUPI, pengertian persetujuan ini bergeser menjadi “Konfirmasi DPR” bukan “Persetujuan DPR”. Itulah sebabnya pasal ini masih menyisakan pertanyaan mendasar tentang: Apakah DPR harus terlibat membuat perjanjian internasional sebelum ditandatangani atau hanya terlibat setelah perjanjian internasional ditandatangani oleh pemerintah? Dalam hal ini perbedaan pengertian “Persetujuan” dengan “Konfirmasi” pada lembaga pengesahan menjadi sangat relevan. Permasalahan ini tentunya sangat terkait dengan persoalan wewenang membuat perjanjian, apakah wewenang eksklusif eksekutif ataukah tidak.

UUPI per definisi hanya mengatur tentang pengesahan dalam perspektif prosedur eksternal, sehingga berkarakter “Konfirmasi”, yaitu perbuatan hukum untuk mengikat diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk ratifikasi (*ratification*), aksesasi (*acession*), penerimaan (*acceptance*) dan persetujuan (*approval*). Namun demikian UUPI ini juga mengatur tentang persyaratan internal, yaitu pengesahan dengan UU atau Keppres sebagai dasar konstitusional

28 *ILC Draft Articles on the Law of Treaties and Commentaries*, dalam AJIL Vol 61, Jan, 1967. h. 285-294

untuk dapat melakukan pengesahan dalam perspektif eksternal. Dalam UU dan praktek Indonesia, untuk prosedur eksternal, yaitu penerbitan *notification* atau penerbitan *instrument of notification* oleh Departemen Luar Negeri baru bisa dilakukan setelah prosedur internal terpenuhi. Akibatnya, secara hakiki UUPI ini telah memberikan interpretasi bahwa yang dimaksud dengan “Persetujuan DPR” pada Pasal 11 UUD 1945 adalah “Konfirmasi”, yang berarti bahwa keterlibatan DPR adalah untuk menerima atau menolak pengesahan perjanjian internasional yang sudah dibuat oleh pemerintah bukan untuk menyetujui perjanjian internasional yang akan dibuat oleh pemerintah. Dari kekisruhan ini, maka dapat disimpulkan bahwa telah terjadi tarik menarik untuk mengartikan pengertian pengesahan antara hukum tata negara dengan hukum perjanjian internasional. Pasal 11 UUD 1945 sebagai produk hukum tata negara bergesekan dengan UUPI, yang tentu saja sangat dipengaruhi oleh hukum perjanjian internasional.

Dalam UUPI memang sulit ditemukan istilah “persetujuan DPR”, namun hal ini dapat dijelaskan melalui pendekatan historis dan praktik ketatanegaraan sebelum lahirnya UUPI, yakni bahwa produk persetujuan DPR pada era sebelum lahirnya UUPI adalah dalam

bentuk UU (yang meratifikasi perjanjian internasional dimaksud), sehingga pembuatan UU selama ini dimaknai sebagai bentuk persetujuan DPR. Tradisi ini mewarisi sistem hukum Belanda yang sampai saat ini tetap menggunakan UU sebagai bentuk persetujuan DPR.²⁹ Selanjutnya, mengingat dalam praktiknya UU dimaknai sebagai “persetujuan DPR”, maka UUPI cenderung menggunakan istilah “pengesahan dengan UU” daripada menggunakan istilah “persetujuan DPR”. Namun hal ini perlu ditekankan bahwa istilah “pengesahan dengan UU” tidak sama dengan “pengesahan” itu sendiri, karena istilah pengesahan secara khusus telah didefinisikan dalam Pasal 1 angka 2 UUPI.

Menurut penjelasan Pemerintah, istilah “pengesahan dengan UU” dalam UU PI harus diartikan sebagai “persetujuan DPR”, yakni prosedur internal untuk menyetujui Presiden melakukan prosedur eksternal dalam bentuk “pengesahan” per definisi sebagaimana Pasal 1 angka 2 UUPI.³⁰ Dalam kaitan ini Bagir Manan mempunyai pandangan bahwa: “Eksekutif memiliki kekuasaan eksklusif dalam melakukan hubungan luar negeri termasuk membuat dan mengikatkan diri pada perjanjian internasional”³¹ Pandangan ini menjadi sangat relevan bahwa persetujuan DPR pada Pasal 11 UUD 1945 itu harus diartikan sebagai “Konfirmasi

29 Penjelasan Pemerintah Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018

30 *Ibid.*

31 Bagir Manan, *Akibat Hukum Di Dalam Negeri Pengesahan Perjanjian Internasional (Tinjauan Hukum Tata negara)* dalam *Status Perjanjian Internasional Dalam Tata Perundang-Undangan Nasional, Kompilasi Permasalahan*, Direktorat Perjanjian Ekonomi Dan Sosial Budaya, Ditjen Hukum Dan Perjanjian Internasional, Deplu RI, 2009, h.10

DPR” atas perbuatan hukum eksekutif. Dengan demikian, sifat pengesahan terhadap perjanjian internasional menurut hukum nasional Indonesia adalah “Konfirmasi”

C. Bentuk hukum pengesahan terhadap perjanjian internasional menurut hukum nasional Indonesia

1. Pandangan Bahwa Bentuk Hukum Pengesahan Adalah Undang-Undang.

Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 tidak menyebut bentuk hukum, apakah UU ataukah bentuk lain, yang disebut dalam pasal tersebut adalah “Persetujuan DPR” bukan produk hukumnya. Berbeda dengan UUDS '50 menyebutkan bahwa:”kecuali jika ditentukan lain dengan UU, perjanjian atau persetujuan lain tidak disahkan, melainkan sesudah disetujui dengan UU”³² Walaupun Pasal 11 UUD RI 1945 hanya menyebut “Dengan persetujuan DPR”, dalam praktek ketatanegaraan RI sebelum diundangkannya UUPI, maka setiap perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan DPR diberi bentuk UU.³³ Mengenai hal ini Bagir Manan menjelaskan bahwa terdapat tiga alasan untuk menguraikan hal tersebut, yaitu *pertama*, berkaitan dengan makna “Persetujuan DPR”, baik berdasarkan praktek kelaziman, maupun ketentuan-ketentuan yang berlaku, dalam

sistem perwakilan demokrasi, ada tiga fungsi yang melekat (dilekatkan) pada DPR, yaitu fungsi legislatif (*legislative function*), fungsi pengesahan anggaran (*budget function*) dan fungsi pengawasan atau kendali (*control function*).³⁴

Perjanjian internasional adalah kesepakatan antara dua negara atau lebih untuk melahirkan hukum atau persetujuan mengikatkan diri pada suatu hukum yang berlaku lintas negara. Jika pengertian perjanjian internasional tersebut dikaitkan dengan fungsi DPR, akan termasuk fungsi membuat UU, karena menciptakan hukum atau menyetujui suatu hukum yang berlaku lintas negara. Telah menjadi kesepakatan umum, bentuk hukum yang dibuat DPR dalam menjalankan fungsi legislatif adalah UU, karena tidak ada bentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat atau yang berlaku umum yang dapat dibuat DPR, kecuali UU. UU adalah produk fungsi legislatif DPR, karena itu setiap perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan DPR akan diberi bentuk UU.³⁵

Alasan *kedua*, telah menjadi praktek ketatanegaraan (konvensi) setiap perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan DPR diberi bentuk UU. Di masa sebelum UUPI, berlaku pedoman atas dasar Surat Presiden No 2826/HK/1960. Surat ini dikeluarkan sebagai jawaban atas surat Ketua DPR

32 Lihat UUDS'50 Pasal 120 ayat (1), bandingkan dengan Konstitusi RIS Pasal 175 ayat (1) kalimat kedua.

33 Bagir Manan, *op.cit*, h. 8

34 *Ibid*.

35 *Ibid*, h. 8-9

meminta ketegasan pemerintah mengenai bentuk hukum perjanjian internasional, baik yang memerlukan persetujuan DPR, maupun yang tidak memerlukan persetujuan DPR (*executive agreement*). Surat Ketua DPR ini dikeluarkan, karena UUD 1945 tidak memuat ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 120 ayat (1) UUDS'50.

Dalam Ilmu Hukum Tata Negara, surat semacam Surat Presiden No 2826/Hk/60, demikian pula memorandum tertulis, dikategorikan sebagai menciptakan konvensi ketatanegaraan, walaupun tertulis, tetapi ia bukan hukum. Hal ini sesuai dengan pengertian konvensi sebagai ketentuan (*rule*) yang tidak dapat ditegakkan melalui pengadilan karena bersifat etik belaka (*constitutional ethic*).³⁶ Dalam Ilmu Hukum Administrasi Negara Surat Presiden tersebut digolongkan sebagai peraturan kebijakan (*policy rules, beleidregel*), yang didasarkan pada asas manfaat (*doelmatigheid*), bukan berdasarkan hukum (*rechmatigheid*).

Alasan *ketiga*, menurut Bagir Manan bahwa setelah UUD 1945 berlaku kembali berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, melalui Pasal II (sekarang Pasal 1) Aturan Peralihan, dapat diterapkan ketentuan UUDS'50, Pasal 120 ayat (1) kalimat kedua. Ketentuan Pasal 120 ayat (1) kalimat kedua

tetap dapat diterapkan, karena tidak bertentangan dengan UUD 1945, bahkan tersirat dalam Pasal 11 yang menyebut “dengan persetujuan DPR” sekaligus mengandung makna bentuk UU. Kemudian sejak tahun 2000, argumen-argumen di atas telah dikukuhkan oleh UUP, sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 10.³⁷

2. Pandangan Bahwa Bentuk Hukum Pengesahan Tidak Harus Undang-Undang.

Sebuah perjanjian internasional pada hakekatnya adalah merupakan penguangan kesepakatan yang diambil oleh para pihak, dalam hal ini antar negara yang membuatnya. Dengan demikian dalam sebuah perjanjian internasional tercerminkan kehendak dua pihak. Setiap negara memiliki aturan yang berbeda tentang siapa yang berhak mewakili negara tersebut dan dari wakil itu pula lah pihak negara lain mendapatkan kepastian bahwa memang pihaknya telah bertemu dan mengadakan kesepakatan dengan wakil yang sah.³⁸ Dengan berdasar pada bunyi Pasal 11 UUD 1945, telah jelas bahwa Presiden lah yang akan menyatakan, membuat perdamaian dan perjanjian. Pihak negara lain secara *prima facie* dan secara hukum dapat memastikan bahwa apa yang

³⁶ *Ibid*, h. 9

³⁷ Pasal 9 ayat (2) UU No 24 Tahun 2000 berbunyi: “Pengesahan Perjanjian Internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan UU atau Keppres. Pasal 10 UU No 24 tahun 2000, berbunyi :”Pengesahan Perjanjian Internasional dilakukan dengan UU apabila berkenaan dengan: (a) masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan Negara; (b) perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah Negara Republik Indonesia; (c) Kedaulatan atau hak berdaulat Negara; (d) HAM dan Lingkungan Hidup; (e) Pembentukan kaidah hukum baru; (f) Pinjaman atau Hibah Luar Negeri

³⁸ Harjono, *loc.cit.* h.14-15

dinyatakan oleh Presiden Indonesia tidak lain adalah pernyataan keinginan negara Indonesia yang artinya negara lain tersebut tidak harus perlu berhubungan dengan lembaga negara lain untuk mengetahui maksud dan kehendak negara Indonesia dalam membuat kesepakatan dengan pihaknya. Dengan demikian bentuk hukum dari pernyataan negara yang ditujukan ke luar tersebut seharusnya adalah pernyataan dari Presiden dan dalam sistem perundang-undangan, pernyataan Presiden lebih tepat diwadahi dalam Peraturan Presiden (Perpres), bukannya bentuk lain.

Pasal 11 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa pada saat Presiden menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain harus dengan persetujuan DPR. Persoalannya adalah apakah dengan adanya syarat tersebut menjadikan bentuk hukum dari pernyataan Presiden yang ditujukan ke pihak luar tersebut harus berbentuk UU? Sekali lagi Pasal 11 UUD 1945 ini tidak mensyaratkan bahwa bentuk hukum tersebut haruslah UU, meskipun ada kemiripan antara prosedur yang disyaratkan dalam pembuatan UU dengan prosedur yang harus dipenuhi apabila Presiden menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, namun demikian tidaklah berarti bahwa bentuk hukum pernyataan perang, membuat perdamaian dan membuat perjanjian dengan negara lain harus dalam bentuk hukum UU.³⁹

Apabila pernyataan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain diwadahi bentuk hukum UU, maka artinya proses pembuatannya pun harus sesuai dengan tata cara pembuatan UU dan hal yang demikian akan menimbulkan persoalan hukum. Pernyataan perang, membuat perdamaian dan membuat perjanjian dengan negara lain mempunyai karakteristik yang berbeda. Sebagai ilustrasi, apabila terjadi suatu konflik dengan negara lain yang tidak dapat diselesaikan dengan damai dan kemudian terpaksa ditempuh jalan dengan peperangan, apakah Presiden harus mengajukan lebih dahulu kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan untuk menyatakan perang, padahal situasinya sangat kritis, atau apabila DPR sedang reses?

Kalau proses pembuatan UU harus dilakukan, tentu saja akan menunggu waktu yang cukup lama dan keinginan perang tersebut telah diketahui oleh pihak musuh, maka hal demikian ini tentunya sangat merugikan strategi berperang dan dapat menyebabkan kekalahan. Pernyataan perang adalah pernyataan sepihak dan harus dilakukan secara cepat serta tidak dapat dibahas sebagaimana membahas suatu Rancangan Undang-Undang, hal demikian tentu saja sangat berbeda dengan membuat perdamaian dan membuat perjanjian dengan negara lain yang memerlukan kesepakatan bersama antara kedua belah pihak.

39 *Ibid*

Dari sudut hubungan antar pembuat kesepakatan, dalam hal ini antara negara Indonesia dengan negara lain, khususnya dalam perjanjian bilateral, sangatlah janggal praktek yang selama ini dilakukan yaitu pengesahan perjanjian internasional diwadahi dalam bentuk UU. Kedua belah pihak setelah menyepakati hal-hal tertentu perlu kemudian menuangkan kesepakatan tersebut dalam bentuk perjanjian, sehingga yang diperlukan diantara kedua belah pihak adalah pernyataan masing-masing pihak melalui wakilnya bahwa mereka telah menyetujui hal-hal yang disepakati bersama tersebut dalam suatu naskah yang berakibat mengikat kepada kedua belah pihak. Praktek pengesahan dengan UU menimbulkan persoalan. UU adalah bagian dari Hukum Nasional, sedangkan perjanjian dengan negara lain merupakan kesepakatan antar negara yang berada di luar ranah urusan internal negara. Jika suatu perjanjian bilateral disahkan oleh UU, apakah ini tidak berarti bahwa kehendak negara lain tersebut disubordinasikan kepada mekanisme internal negara lain karena digantungkan kepada pengesahan UU. Bagi pihak lain yang diperlukan adalah pernyataan persetujuan untuk terikat dan bukan pengesahan UU.

Praktek pengesahan terhadap perjanjian internasional menimbulkan pertanyaan apakah sebenarnya diperlukannya pengesahan itu karena perjanjian tersebut tidak sah? apakah mungkin kehendak suatu negara keabsahannya digantungkan

kepada mekanisme internal negara lain?. Pranata pengesahan mengindikasikan bahwa pihak yang perbuatannya perlu disahkan berada pada tingkat yang lebih rendah dari yang mengesahkan, tentu hal ini tidaklah tepat, karena perjanjian dengan negara lain dilakukan antar pihak yang setara kedudukannya.

Selanjutnya adalah menyangkut naskah otentik dari perjanjian internasional. Dalam sebuah perjanjian internasional termasuk hal yang penting untuk diperjanjikan adalah penentuan naskah otentik perjanjian, yang untuk itu diperlukan kesepakatan oleh para pihak. Klausula ini penting karena kalau sampai timbul sengketa antar pihak mengenai penafsiran perjanjian internasional yang disepakati, maka diperlukan naskah otentik yang menjadi dasar adanya perbedaan penafsiran. Apabila perjanjian internasional dituangkan dalam bentuk hukum UU dan kemudian karena suatu sebab terjadi perbedaan dengan yang disahkan dalam UU, apakah kemudian pihak Indonesia dapat berdalil bahwa naskah yang terdapat dalam lampiran UU tersebut sebagai naskah otentik. Hal demikian tentu akan menimbulkan persoalan, yaitu apa dasarnya pemerintah negara lain harus mengakui bahwa lampiran yang terdapat dalam UU Indonesia sebagai naskah otentik? Di lain pihak apa artinya kalau kemudian naskah perjanjian internasional yang dilampirkan dalam UU ternyata tidak diakui sebagai naskah otentik, padahal UU telah diundangkan sebagaimana mestinya.

Pandangan yang tidak menyetujui bahwa pengesahan itu bentuk hukum berupa UU ini selanjutnya berargumentasi bahwa karena perjanjian internasional diberi bentuk hukum UU, tentu segala tata cara konstitusi yang berkaitan dengan UU juga harus diberlakukan terhadap proses pembuatan perjanjian internasional. Dalam ketentuan UUD NRI 1945 Pasal 20 ayat (5) dinyatakan : “Dalam hal Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama (antara Presiden dan DPR) tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui, maka Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan”.

Sebagai sebuah ilustrasi dapat diajukan dalam kasus sebagai berikut: Presiden misalnya telah mengajukan naskah perjanjian internasional kepada DPR, kemudian DPR telah menyetujui rancangan tersebut. Karena mekanisme yang berlaku adalah mekanisme pembuatan UU, maka ketentuan Pasal 20 ayat (5) menjadi mengikat. Sementara Presiden belum mengesahkan perjanjian tersebut menjadi UU, maka terjadilah suatu perubahan materiil yang menyangkut materi dari perjanjian tersebut dan hal demikian menyebabkan Presiden melakukan evaluasi untuk tidak mempertahankan kesepakatan yang telah diambil dalam perjanjian karena dapat menimbulkan kerugian yang lebih besar dan kemungkinan juga pihak negara lain juga berkesimpulan yang sama. Adanya

ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 akan menimbulkan masalah dalam kasus yang demikian.

Bentuk perjanjian dalam UU juga menjadikan tidak fleksibel dalam kasus perlunya dilakukan pemutusan perjanjian dengan negara lain yang harus dilakukan dengan cepat karena adanya dasar-dasar obyektif untuk mengakhiri atau memutuskan perjanjian tersebut. Bentuk Keputusan Presiden akan lebih fleksibel. Adanya syarat dengan persetujuan DPR dalam pembuatan perjanjian internasional dapat dilakukan di luar mekanisme pembuatan UU. Dalam banyak UU telah dikembangkan mekanisme persetujuan DPR terhadap usulan Presiden, namun bentuk hukumnya tidak dalam bentuk UU, sebagai misal pengangkatan jabatan-jabatan tertentu, seperti Panglima TNI, Gubernur Bank Indonesia, Kepala Kepolisian RI. Sementara itu praktek yang terjadi di negara lain tidak selalu memberi bentuk perjanjian internasional sebagai UU atau *statute/law*. Misalnya Amerika Serikat menentukan dalam konstitusinya bahwa perjanjian internasional dibuat oleh Presiden dengan persetujuan Senat dan dengan demikian tidak dalam bentuk UU, karena UU dibuat oleh Congress, namun demikian perjanjian internasional tetap mengikat negara tersebut.

Dari uraian diatas, maka pandangan kedua ini menegaskan bahwa sebagai sebuah pernyataan dan kehendak yang ditujukan ke luar, maka perjanjian internasional seharusnya

berwadah atau berbentuk hukum Keputusan Presiden, karena Presiden adalah wakil negara dalam berhubungan dengan negara lain, sehingga secara yuridis tepat sekali jika Presidenlah yang bertindak keluar, mewakili negara dan pemerintah.

Simpulan

Dari uraian pembahasan dalam artikel ini dapatlah disimpulkan sebagai berikut :

pengesahan terhadap perjanjian internasional, jika dilihat dari prosedur eksternal, maka harus dimaknai sebagai “konfirmasi”, yakni perbuatan hukum untuk mengikatkan diri pada perjanjian internasional. Sementara itu, pengesahan sebagai prosedur

internal harus dimaknai sebagai “persetujuan DPR” , yang juga dapat dimaknai sebagai “konfirmasi” dari legislatif kepada Presiden, agar Presiden melakukan pengesahan dalam arti eksternal.

Bentuk hukum dari pengesahan perjanjian internasional adalah Peraturan Presiden (Perpres) , karena sebagai sebuah pernyataan kehendak yang ditujukan ke luar, maka perjanjian internasional seharusnya berwadah atau berbentuk hukum Peraturan Presiden (Perpres), karena Presiden adalah wakil negara dalam berhubungan dengan negara lain, sehingga secara yuridis tepat sekali jika Presidenlah yang bertindak

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Boer Mauna, , *Hukum Internasional, Pengertian, Peranan Dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, Bandung, Alumni, 2001.
- Damos Dumoli Agusman, *Status Perjanjian Intrernasional Dalam Tata Perundang-Undangan Nasional, Kompilasi Permasalahan*, Direktorat Perjanjian Ekonomi Dan Sosial Budaya, Ditjen Hukum Dan Perjanjian Internasional, Deplu RI, 2009.
- _____, *Hukum Perjanjian Internasional, Kajian Teori dan Praktiki Indonesia*, Bandung, Refika Aditama, 2010.
- Hamid Awaluddin.dkk, *Hukum Internasional*, Jakarta : Rechta, 2008
- I Wayan Patriana, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Mandar Madju, 1990
- _____, *Hukum Pewrjanjian Internasional*, Bandung: Mandar Madju, 2002
- Jimly Asshiddiqie, *Setengah Abad Jimly Asshiddiqie, Konstitusi Dan Semangat Kebangsaan*, Jakarta, tanpa penerbit, 2006.
- J.G. Starke, , *Pengantar Hukum Internasional 1*, Sinar Grafika, Jakarta, 1997
- , *Pengantar Hukum Internasional 2*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007

Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Binacipta, 1978.

Rebecca M. Wallace, , *International Law*, IKIP Semarang, 1993

Setyo Widagdo, *Masalah-maslah Hukum Internsional Publik*, Malang : Bayu Media, 2008

T. May Rudy, *Hukum Internasional I*, Refika Aditama, Bandung, 2002

Whisnu Situni, *Identifikasi dan Reformulasi Sumber-sumber Hukum Internasional*, Mandar Maju, 1989

Jurnal

Dewi Setyowati, Nurul Hudi, Levina Yustitianiingtyas, *Tinjauan Yuridis Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Ratifikasi Perjanjian Internasional*, Perspektif Hukum Journal. 2017;16(2):202-220 Doi 10.30649/Phj.v16i2.65.

Adhitya Christanto Henry Dalim, *Penggunaan Incoterms Dalam Perjanjian Perdagangan Internasional (Studi Pada PT. Insan Bonafide di Banjarmasin)*, Lambung Mangkurat Law Journal. 2016;1(2):205-219.

Makalah

Bagir Manan, *Akibat Hukum Di Dalam Negeri Pengesahan Perjanjian Internasional*

(*Tinjauan Hukum Tata negara*) dalam *Status Perjanjian Internasional Dalam Tata Perundang-Undangan Nasional, Kompilasi Permasalahan*, Direktorat Perjanjian Ekonomi Dan Sosial Budaya, Ditjen Hukum Dan Perjanjian Internasional, Deplu RI, 2009,

Harjono, *Perjanjian Internasional dalam Sistem UUD 1945*, dalam *Status Perjanjian Internasional dalam Tata Perundang-undangan Nasional, Direktorat Perjanjian Ekonomi dan Sosial Budaya*, Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional, Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 2009.

Damos Dumoli Agusman, *Status Hukum Perjanjian Internasional dalam Hukum Nasional RI, Tinjauan dari Prespektif Praktek Indonesia*, Lokakarya Evaluasi Undang-undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian internasional di dalam Sistem Hukum Tata Negara Indonesia, Surabaya, 18 Oktober 2008.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Perjanjian Internasional
Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018