

4-30-2008

Beberapa Catatan atas Permasalahan Treaty di Indonesia

Ko Kwan Sik

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil>



Part of the [International Law Commons](#)

Recommended Citation

Sik, Ko Kwan (2008) "Beberapa Catatan atas Permasalahan Treaty di Indonesia," *Indonesian Journal of International Law*: Vol. 5: No. 3, Article 1.

DOI: 10.17304/ijil.vol5.3.174

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol5/iss3/1>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Indonesian Journal of International Law by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Beberapa Catatan atas Permasalahan *Treaty* di Indonesia **

Prof. Ko Swan Sik*

It is always interesting to analyze how a state treats a treaty which has been ratified in its own national legal system. Recently there was a seminar organized by Center for International Law Studies and Ministry of Foreign Affairs overviewed certain affairs regarding implementation of treaties in Indonesia. This article tries to answer certain important questions arising in the practices of Indonesian government toward application of treaties, including those issues relating to the Law No. 24 Year 2000 on Treaties, as provided in the Term of Reference (TOR) of the Seminar [Editorial Note].

1. Dalam praktik implementasi perjanjian internasional dalam hukum nasional, apakah Indonesia menganut monisme, dualisme atau kombinasi keduanya?

Pertanyaan berlakunya hukum internasional (HI) di dalam lingkungan hukum nasional Indonesia (HN) memang belum jelas

* Guru Besar Emeritus, Universitas Erasmus, Rotterdam; pendiri Foundation for the Development of International Law in Asia; email koss@wanadoo.nl

** Catatan ini dibuat oleh penulis atas undangan panitia Seminar tentang Isu-Isu Aktual dalam Pelaksanaan Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, 11 Desember 2007, kerjasama antara Departemen Luar Negeri RI dan Lembaga Pengkajian Hukum Internasional FHUI, Jakarta, Indonesia. Catatan tersebut merupakan tanggapan atas Term of Reference (TOR) yang dirumuskan oleh Panitia Pengarah, sehingga bukan dimaksudkan sebagai makalah yang lengkap. Isi TOR yang ditanggapi tersebut dituliskan mendahului tanggapan yang dibuat oleh penulis.

*** This article merely contained the opinions of the writer upon certain affairs of treaty in Indonesia without any reference to specific works of others, the quotation therefore was not provided as well as bibliography {editor}.

terjawab. Kiranya tepat dititikberatkan bahwa dilihat dari sudut tata hukum Indonesia perlu dikembangkan pilihan politik hukum antara beberapa kemungkinan pokok, sebagai berikut:

- (a) HI dianggap sebagai tata hukum yang mutlak terpisah dari dan tiada hubungan sistematis dengan HN, dengan lain perkataan HI dianggap secara mutlak berada dan berlaku di luar (di samping) lingkungan HN. Pilihan ini pada hakikatnya menganut “aliran dualisme” dan berkonsekuensi memerlukan penciptaan hukum nasional menurut acara dan dalam bentuk HN agar kaedah bersangkutan yang asal mulanya bersifat HI dapat berlaku sebagai hukum dalam lingkungan HN (“transformasi”). Dengan demikian kaedah tersebut setelah ditransformasi sebagai HN berlaku setaraf dengan HN lainnya, dan tunduk pada asas-asas hukum umum (a.l. *lex posterior derogat legi priori*) maupun asas-asas khusus sistem HN bersangkutan yang menentukan hubungan antar kaedah hukum

- (b) HI dan HN pada hakikatnya dianggap sama-sama merupakan bagian dari hukum sebagai keseluruhan (sesuai ajaran monisme). Oleh karena itu, HI dianggap (dengan sendirinya) berlaku pula (“inkorporasi”) di lingkungan HN, tanpa penciptaan ulangnya (“transformasi”) sebagai HN. Dengan demikian kaidah HI bersangkutan setaraf dengan HN asli (namun dengan mempertahankan sifat HI-nya) dan tentu, sejauh isinya cocok untuk diterapkan pada hubungan-hubungan HN. Asas-asas hubungan antar kaidah hukum tersebut di atas berlaku pula terhadapnya.

- (c) HI dianggap tidak hanya terinkorporasi dalam lingkungan HN, bahkan diakui sebagai hukum yang bertingkat lebih tinggi sehingga mendahului HN yang berlawanan dengannya. Dalam pilihan ini terdapat variasi tentang berlakunya asas-asas khusus HN bersangkutan tentang hubungan antar kaidah hukum. Misalnya, ada yang mengecualikan UUD dari pengutamaan HI, sedang variasi yang lain justru menempatkan UUD pun di tingkat lebih rendah daripada HI. Di samping itu adapula kemungkinan diadakan perbedaan antara HI tertulis (PI) dan HI

tak tertulis (hukum kebiasaan) dalam penerapan pilihan sistem keberlakuan HI di lingkungan HN.

Pilihan antara ketiga kemungkinan tersebut di atas dapat ditentukan secara berbeda-beda. Ada HN yang menentukan pilihan tersebut di konstitusinya. Ada pula yang menentukannya dengan jalan undang-undang atau melalui tindakan/keputusan berdasarkan kewenangan pejabat hukum (misalnya, hakim atau pemerintah).

Sikap tata hukum Indonesia (HN) terhadap berlakunya HI di lingkungan HN rasanya belum tegas. Petunjuk penting sebenarnya antara lain dapat diperoleh dari praktik peradilan (yurisprudensi dalam arti kata umum). Bahkan dari zaman kolonial masih ada ketentuan yang mengandung relevansi dan yang mungkin masih dianggap berlaku, berdasarkan peraturan-peraturan peralihan. Misalnya Pasal 22a “Ketentuan-ketentuan umum perundang-undangan” (*Algemene bepalingen van wetgeving, Staatsblad 1847:23*) yang berbunyi: “Wewenang hakim dan daya pelaksanaan putusan hakim dan akta otentik dibatasi oleh pengecualian-pengecualian hukum internasional.” Berdasarkan ketentuan ini hakim wajib menguji kewenangannya terhadap HI. Dengan demikian dapat diharapkan ada putusan-putusan hakim yang berisi pertimbangan tentang ada tidaknya pengecualian-pengecualian demikian, baik yang bersumber di hukum kebiasaan, maupun di hukum PI yang berlaku untuk Indonesia. Sayang praktik hakim demikian sukar diketahui karena di Indonesia belum juga ada praktik penyiaran luas putusan-putusan hakim (selain melalui dan secara pemberitaan wartawan surat kabar).

2. Bagaimana status UU/Perpres yang meratifikasi suatu perjanjian internasional, apakah bersifat organik atau prosedural; apakah perjanjian yang telah diratifikasi telah menjadi norma atau masih membutuhkan perangkat hukum implementatif?

Keberlakuan PI untuk lingkungan HN ditetapkan oleh (1) HI (ada tidaknya PI yang berlaku terhadap RI) dan (2) HN (ketentuan status PI tersebut dalam lingkungan HN).

Adanya perundang-undangan yang mengatur hal-hal sama dengan apa yang telah diatur dalam suatu PI yang berlaku untuk RI, tidak *per se* merupakan bukti bahwa RI menganut dualisme. Perundang-perundangan bersangkutan mungkin mengatur “lebih lanjut” (“hukum implementatif”).

Agar PI mengikat suatu negara (berlaku terhadap suatu negara dipandang dari sudut HI) diperlukan seperangkat tindakan (misalnya ratifikasi) pejabat hukum HN yang dalam hal ini bertindak baik dalam fungsi HN maupun fungsi HI. Apakah tindakan-tindakan tersebut juga berakibat PI bersangkutan berlaku dalam lingkungan HN (lihat catatan di atas tadi) adalah pertanyaan yang perlu dijawab oleh HN dalam bentuk tegas ataupun sebagai hasil penafsiran (contoh: oleh hakim).

3. Perjanjian Internasional yang dimaksud dalam UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional adalah: setiap perjanjian di bidang hukum publik, yang diatur oleh hukum internasional, dan dibuat oleh Pemerintah dengan Negara, organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lain. Apakah definisi ini cukup memadai?

Definisi PI dalam UU No. 24/2000 (Pasal 1 (1); Penjelasan, Bagian I ayat 7) memuat unsur yang patut dipertanyakan. Selain unsur mutlak “diatur oleh hukum internasional”, definisi tersebut juga memuat unsur “di bidang hukum publik”. Meskipun pengertian (*concept*) terakhir ini lazim dipakai, perlu dicatat bahwa pembedaan publik dan perdata (*privat*) adalah pembedaan yang berasal dari sistem HN, yaitu pembedaan antara, di satu pihak, hubungan hukum antara subjek-subjek HN secara sama derajat, tentang kepentingan mereka masing-masing, dan di lain pihak hubungan hukum antara si penguasa dan subjek yang tunduk kepada kekuasaan tersebut. Pembedaan demikian tidak (belum, dengan pengecualian yang belum sempurna) terdapat di lingkungan HI. Oleh karena itu pembedaan tersebut sebenarnya tanpa arti di lingkungan HI dan bahkan dapat menyesatkan. Ternyata Konvensi Hukum PI memang tidak menggunakan unsur tersebut.

4. Bagaimana mengidentifikasi bahwa suatu dokumen adalah "governed by international law?"

Terhadap pertanyaan bagaimana caranya menentukan apakah suatu perjanjian antara subjek-subjek HI dikuasai oleh HI atau HN (dengan lain perkataan: apakah perjanjian itu suatu PI atau tidak), jawabannya secara umum ialah bahwa segala faktor yang telah memainkan peranan dalam proses terjadinya perjanjian demikian ikut menentukannya. Dalam pada itu, oleh karena perjanjian adalah hasil kehendak para pihaknya, maka kehendak tersebut memainkan peranan yang utama. Dua negara dapat saja mengadakan perjanjian yang mereka maksudkan sebagai perjanjian menurut tata hukum (HN) salah satu di antara mereka.

Contoh: sewa-menyewa rumah antar negara (*G-to-G*) untuk keperluan Duta Besar atau perjanjian pinjaman uang (*loan agreement*) kadang-kadang dibuat sebagai perjanjian di lingkungan HN.

Presumsi bahwa suatu perjanjian antar negara (*G-to-G*) dimaksudkan sebagai PI dapat diterima apabila "presumsi" ditafsirkan sebagai "apa yang biasanya terjadi dalam praktik".

5. Sebelum lahirnya UU ini, semua dokumen sepanjang bersifat lintas negara sepanjang yang menjadi pihak adalah Pemerintah RI diperlakukan sebagai perjanjian internasional dan disimpan dalam "treaty room", termasuk perjanjian yang dibuat dengan NGO dan perusahaan swasta perminyakan juga pernah dianggap sebagai Perjanjian internasional. Apakah hal ini dapat dibenarkan?

Apa yang disebut praktik Indonesia di sini sebenarnya bukan praktik negara Indonesia di lingkungan dan dalam arti kata HI, bahkan untuk sebagian juga bukan praktik negara Indonesia dalam lingkungan HN, melainkan semata-mata cara/kebiasaan administrasi dan tata arsip intern Departemen Luar Negeri.

Tentang adanya perjanjian antara perusahaan-perusahaan raksasa yang di"ratifikasi" dengan UU dapat dibayangkan bahwa objek perjanjian itu dianggap demikian pentingnya dari sudut kepentingan umum dan kepentingan negara sehingga dianggap perlu diberi restu nasional melalui UU. Akan tetapi UU demikian tentu tidak bisa menyandarkan dirinya pada pasal 11 UUD 1945.

6. Kalangan publik Indonesia telah menggunakan istilah perjanjian internasional secara populer yang mencakup seluruh perjanjian yang bersifat lintas negara baik publik maupun perdata (kontrak internasional), antar negara maupun antar perusahaan multinasional. Hal ini menimbulkan pertanyaan mendasar tentang apakah perjanjian internasional perlu didefinisikan kembali.

Kekhilafan kalangan publik (dunia wartawan?) Indonesia selayaknya tidak menimbulkan rasa kebutuhan definisi ulang pengertian PI.

7. Bagaimana tanggapan terhadap permasalahan status perjanjian pinjaman (*loan agreement*), yang mencakup antara lain:

- a. Secara konvensional, perjanjian pinjaman dikenal sebagai perjanjian perdata internasional dan tunduk pada hukum nasional tertentu sehingga status perjanjian ini bukanlah perjanjian internasional *governed by international law*, dan dengan demikian bukan perjanjian internasional seperti yang dimaksud oleh Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional (dan UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional).
- b. Meningkatnya transaksi pinjam meminjam antar negara dan organisasi internasional ternyata menuntut adanya kebutuhan hukum khususnya bagi pihak kreditor agar perjanjian pinjaman terlepas dari domain hukum nasional dan ditempatkan pada rejim hukum internasional. Kreditor lebih merasa terjamin jika

- perjanjian pinjaman memiliki karakteristik publik dibandingkan dengan sifatnya yang perdata. Akibatnya, muncul berbagai perjanjian pinjaman antar negara dan organisasi internasional yang mengindikasikan bahwa perjanjian ini tidak tunduk pada hukum nasional seperti tercermin pada *General Conditions for Loans IBRD 2005*.
- c. Perjanjian tentang Pinjaman/Hibah menurut Pasal 10 (f) UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional harus mendapat pengesahan/diratifikasi dengan UU dan menurut penjelasan pasal ini akan diatur secara khusus dalam UU tersendiri. UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menegaskan kembali prinsip perlunya persetujuan DPR ini sehingga dalam Pasal 23 (1) menyatakan “Pemerintah Pusat dapat memberikan hibah/pinjaman kepada atau menerima hibah/pinjaman dari pemerintah/lembaga asing dengan persetujuan DPR”.
 - d. Dalam pembahasan RUU tentang Pinjaman dan Hibah Luar Negeri, kalangan Departemen Keuangan telah menegaskan bahwa berdasarkan praktik yang berlaku selama ini, pagu pinjaman luar negeri telah disetujui oleh DPR bersamaan dengan disahkannya UU APBN sehingga secara otomatis persetujuan DPR telah diperoleh pada saat membuat perjanjian pinjaman luar negeri.
 - e. Namun hal ini menimbulkan pertanyaan akademis tentang apakah persetujuan DPR dalam konteks UU APBN identik dengan pengesahan/ratifikasi dengan UU (oleh DPR) seperti yang dimaksud oleh UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional? Seperti diketahui bahwa UU tentang APBN bukanlah UU untuk mengesahkan/ratifikasi suatu perjanjian internasional melainkan UU untuk menyetujui rencana pemerintah untuk melakukan pinjaman. Dalam kaitan ini, apakah lembaga ratifikasi seperti yang dikenal dalam hukum tatanegara telah mengalami pergeseran makna?
 - f. Permasalahan yang dihadapi oleh Indonesia terkait masalah perjanjian pinjaman ini adalah tidak adanya penegasan secara

juridis baik dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara maupun PP Nomor 2 Tahun 2006 (bahkan dalam RUU Pinjaman/Hibah Luar Negeri) apakah perjanjian pinjaman ini masuk dalam kategori perjanjian internasional publik atau perjanjian perdata internasional biasa. UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional jelas mengkategorikan perjanjian pinjaman sebagai perjanjian per definisi UU ini yaitu perjanjian *governed by international law*. Konsekuensinya, untuk perjanjian pinjaman kategori ini, ketentuan Konvensi Wina 1969 dan 1986 serta UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional diberlakukan. Dalam praktik Indonesia, perjanjian pinjaman (*loan agreements*) adakalanya memuat klausula tentang *governing law* yang merujuk pada hukum nasional sehingga dengan demikian secara juridis teoritis perjanjian ini bukan termasuk kategori perjanjian seperti dimaksud oleh UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang perjanjian Internasional. Konsekuensinya adalah mekanisme ratifikasi menurut hukum perjanjian internasional tidak diperlukan karena perjanjian ini tunduk pada hukum nasional bukan hukum internasional.

- g. Selain itu, Pasal 16 PP Nomor 2 Tahun 2006 menyatakan bahwa Perjanjian Pinjaman dan Hibah Luar Negeri mulai berlaku sejak ditandatangani, kecuali ditentukan lain dalam naskah/dokumen yang bersangkutan. Pasal ini akan menyulitkan Departemen Luar Negeri jika ternyata perjanjian dimaksud adalah perjanjian internasional publik yang tunduk pada Konvensi Wina 1969 dan 1986 serta UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, yang tentunya membutuhkan ratifikasi sebelum pemberlakuannya.

Dilihat dari sudut umum, pilihan para pihak (negara atau organisasi internasional) tentang penempatan (*G-to-G*) *loan agreement* mereka di lingkungan HI atau HN adalah pilihan politik (kebutuhan dan kepentingan) dan bukan merupakan persoalan sistematik hukum. Pertanyaan yang kita hadapi ialah apakah pilihan demikian masih mungkin bagi RI (dipandang dari HN), dengan adanya UU 24/2000 Pasal 10 huruf (f). Tercantumnya judul ini

boleh jadi oleh karena pembuat UU secara prinsip tidak sudi memperbolehkan perjanjian pinjaman/hibah antar negara/organisasi internasional diperlakukan sebagai perjanjian yang dikuasai suatu HN. Sebaliknya tercantumnya judul tersebut juga boleh jadi melulu disebabkan kehendak pembuat UU 24/2000 bahwa perjanjian pinjaman/hibah, karena materinya, perlu diawasi oleh pembuat UU. Dalam hal ini persetujuan melalui UU itu dapat saja ditafsirkan lepas dari hal pemilihan penempatan perjanjian tersebut di lingkungan HN atau HI. Tafsiran terakhir ini lebih-lebih masuk akal apabila ternyata praktik Indonesia *setelah diundangkannya UU 24/2000* masih tetap kadang-kadang memuat klausula tentang *governing (national) law*.

Menurut tafsiran yang manapun, dengan (dan selama) adanya UU 24/2000 pemerintah tidak mungkin mengadakan perjanjian pinjaman yang mulai berlaku sejak saat ditandatangani dan dengan demikian Pasal 16 PP 2/2006 bertentangan dengan UU.

Cara persetujuan DPR, seperti yang disebut di TOR No.7 (d) di atas pada hakikatnya merupakan persetujuan terlebih dahulu (*in advance*) atau “pemberian wewenang” untuk mengadakan pinjaman sampai batas tertentu, walaupun tanpa perincian sumber pinjaman demikian. Soal apakah ini dapat dianggap telah memenuhi syarat tersebut di Pasal 23(1) UU 17/2003 dan Pasal 10 UU 24/2000 merupakan soal penafsiran yang harus dipecahkan melalui praktik hubungan Pemerintah-DPR. Sebaiknya pemerintah mencari ketegasan dengan jalan memancing pernyataan asas dari pihak DPR.

8. Apakah nama perjanjian (*nomenclature*) akan membedakan daya mengikat perjanjian tersebut?

Salah satu hal yang masih tetap tanpa ketegasan ialah konsekuensi bermacam-macam istilah yang terdapat dalam praktik untuk menyebutkan perjanjian-perjanjian antarnegara/organisasi internasional. Pertanyaan pokok ialah apakah penggunaan istilah tertentu berakibat berbeda dalam bidang keberlakuan hukum “perjanjian” bersangkutan. Masalah ini terlalu luas (dan spekulatif) untuk dijadikan objek catatan singkat ini. (Lihat naskah pidato

inaugurasi saya tahun 1990 dalam bahasa Belanda, “*De verplichting in het volkenrecht*” [Kewajiban dalam hukum internasional], dimana saya mencoba membahas masalah tersebut).

Bagaimanapun persoalan ini bukan semata-mata soal *nomenclatur*, melainkan soal usaha politik antarnegara untuk menghindari atau mengurangi keterikatan pada kewajiban hukum tanpa mengakui maksud demikian. Petunjuk utama dalam menghadapi persoalan ini ialah tafsiran segala faktor yang memainkan peranan dalam terjadinya perjanjian bersangkutan.

9. Beberapa permasalahan pembuat perjanjian internasional dalam satu negara mencakup antara lain:

- a. Bagaimana dengan praktik pembuatan perjanjian internasional oleh lembaga di luar eksekutif seperti MA, BPK dan DPR?
- b. Seiring dengan maraknya perjanjian internasional oleh lembaga non-eksekutif, maka kemudian muncul pertanyaan tentang lembaga *full powers*. Dalam hal ini, apakah Menteri Luar Negri lazim mengeluarkan *full powers* kepada lembaga non-eksekutif?

Bagi HI yang menentukan ialah apakah suatu PI memang ada (“exist”), artinya perjanjian antara subjek-subjek HI (biasanya negara), dan sekali-kali bukan perjanjian antara semata-mata alat-alat perlengkapan subyek HI.

Sejauh pimpinan negara mengizinkan lembaga-lembaga kenegaraan lain daripada Eksekutif mewakili negara mengadakan PI dan sejauh pihak lainnya menerimanya, kiranya tidak ada halangan terhadap praktik demikian. Yang berbeda dari kebiasaan hanya pejabat pelaksanaanya. Hasilnya yang dituju tetap suatu PI tulen.

Begitu pula pertanyaan tentang *full powers* kelihatannya tidak benar-benar mengandung relevansi.

Aspek lain yang kelihatannya kadang-kadang menimbulkan pertanyaan yang belum jelas terjawab, ialah apakah sebenarnya sifat (PI atau bukan PI) dan akibat hukum (dikuasai tata hukum yang mana) suatu perjanjian yang diadakan antara lembaga ataupun

badan-badan hukum kenegaraan tingkat rendahan (misalnya antara dua kota praja) negara berbeda. Keanehan fenomena demikian ialah bahwa para pembuat (pihak) perjanjian bukan merupakan alat perlengkapan yang mengadakan perjanjian untuk dan atas nama negaranya dan juga tidak diberi kuasa khusus untuk bertindak atas nama negara, melainkan bertindak dalam kedudukannya sebagai badan hukum kenegaraan tingkat rendahan. Seperti diketahui perjanjian-perjanjian demikian lazim disebut “*administrative agreements*”.

10. Beberapa permasalahan mengenai ASEAN:

- a. ASEAN telah memiliki konstitusi barunya (*ASEAN Charter*) yang akan memberikan landasan hukum bagi aktivitas ASEAN baik dari segi internal maupun eksternal. *Treaty making power* merupakan salah satu isu dasar yang lazim diatur dalam konstitusi setiap organisasi internasional sebagai bagian dari paragraf tentang *external relations*. Namun *ASEAN Charter* tidak secara rinci mengatur mengenai *treaty making power of ASEAN*, dan hanya mengindikasikan bahwa masalah ini akan diatur lebih lanjut dalam perangkat implementasi.
- b. Penandatanganan oleh Sekjen ASEAN atas nama negara anggota terhadap perjanjian menimbulkan beberapa pertanyaan akademis tentang kekuatan mengikat perjanjian tersebut terhadap negara anggota. Dalam kaitan ini, dapatkah subjek hukum internasional lain melakukan tindakan *express to be bound by a treaty* atas nama subjek hukum internasional lainnya? Jika perjanjian tersebut memerlukan ratifikasi, dapatkah DPR mengesahkan suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum internasional lain? Jika perjanjian itu membutuhkan *full power* apakah lazim Menteri Luar Negeri memberikan *full power* kepada subjek asing? Jika negara anggota ingin menarik diri dari perjanjian semacam ini, dapatkah dilakukan sendiri tanpa melalui Sekjen ASEAN?

[Catatan terhadap TOR ini dibuat tanpa penelitian data perjanjian di *ASEAN Documents Series*]

Pembuatan perjanjian yang dilaksanakan (ditandatangani) oleh Sekretariat/Sekjen atau pejabat salah satu anggota mungkin dilakukan (1) tegas untuk dan atas nama ASEAN sebagai organisasi antara negara yang menuntut (*claim*) kedudukan selaku subyek HI tersendiri, atau (2) tegas atas nama para negara anggota, atau (3) tanpa suatu ketegasan demikian.

Tindakan demikian dapat (1) berdasarkan suatu ketentuan khusus dalam naskah anggaran dasar ASEAN, atau (2) berdasarkan wewenang khusus (kuasa) yang diberikan oleh para negara anggota secara insidental. Pemberian wewenang demikian tidak selalu (dan kiranya, tidak perlu) ternyata tegas dari naskah yang diumumkan. Asal saja diketahui dan diterima baik oleh pihak lainnya (*counterpart*).

Mengenai TOR No. 10 (b) dapat diajukan bahwa kiranya dari sudut HI tiada halangan terhadap acara pembuatan PI oleh suatu subyek HI untuk dan atas nama subyek HI lain. Negara yang berdaulat kiranya berkuasa penuh untuk memberi kuasa demikian kepada subyek lain.

Dalam hal adanya keperluan ratifikasi, DPR tidak mengesahkan perbuatan hukum subjek HI lain, melainkan mengesahkan perbuatan hukum RI sendiri, yang dilaksanakan atas namanya berdasarkan pemberian wewenang (surat kuasa) tersebut tadi.

Pengeluaran Surat Kuasa Resmi (*Full Powers*) adalah untuk kepentingan pihak lain (*counterpart*) perjanjian bersangkutan agar pihak ini memperoleh kepastian bahwa si wakil RI bersangkutan memang disuruh RI dan perbuatannya memang ditanggung RI. Dalam konstruksi seperti digambarkan di TOR No. 10 (b) diatas pihak lain itu percaya, menerima, dan mengakui (*recognition*) wewenang Sekretariat ASEAN sehingga soal *full powers* Menteri Luar Negeri (RI) tidak timbul.