Indonesian Journal of International Law

Volume 5
Number 3 *Treaty and National Law*

Article 4

4-30-2008

Kajian Akademis (Teoritis dan Praktis) atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional Berdasarkan Hukum Perjanjian Internasional

I Wayan Partiana

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

Part of the International Law Commons

Recommended Citation

Partiana, I Wayan (2008) "Kajian Akademis (Teoritis dan Praktis) atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional Berdasarkan Hukum Perjanjian Internasional," *Indonesian Journal of International Law*: Vol. 5: No. 3, Article 4.
DOI: 10.17304/ijil.vol5.3.177
Available at: https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol5/iss3/4

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.

Kajian Akademis (Teoritis dan Praktis) atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional Berdasarkan Hukum Perjanjian Internasional*)

I Wayan Parthiana**)

There are a lot of various opinions toward The Law on Treaties which has been enacted by the Government of Indonesia back in 2000, including whether it has been implemented properly or interpreted correctly. This article tries to discuss certain academic analysis upon the Law No. 24 Year 2000 on Treaties from the Law of Treaties point of view.

I. Pendahuluan

Hukum perjanjian internasional (*international law of treaties / the law of treaties*) yang pada mulanya tumbuh dan berkembang dalam bentuk hukum kebiasaan internasional, sudah diformulasikan ke dalam bentuk hukum tertulis yang berupa dua konvensi, yakni:

---

*) Makalah ini disampaikan di hadapan para peserta Seminar: KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS DALAM PENGIMPLEMENTASIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2000 TENTANG PERJANJIAN INTERNASIONAL di Hotel Bumi Minang, Padang, atas kerjasama antara Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional Departemen Luar Negeri R.I. pada hari Sabtu 1 Juli 2006. **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}.**

**) Dosen dalam mata kuliah Hukum Internasional, Hukum Organisasi Internasional, Hukum Perjanjian Internasional, Hukum Hak Asasi Manusia, Hukum Pidana Internasional, dan Hukum Laut Internasional pada Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung.

- Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional yang hanya mengatur perjanjian-perjanjian internasional antara negara dan negara saja, dan;
- Konvensi Wina 1986 tentang Hukum Perjanjian Internasional antara Organisasi Internasional dan Negara dan antara Organisasi Internasional dan Organisasi Internasional yang sesuai dengan namanya mengatur tentang perjanjian internasional antara organisasi internasional dan negara ataupun perjanjian internasional antara sesama organisasi internasional.

Kedua Konvensi ini merupakan hasil pengembangan progresif hukum internasional dan pengkodifikasiannya sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 13 ayat 1 butir a Piagam PBB. Diformulasikannya hukum perjanjian internasional ke dalam dua konvensi antara lain berdasarkan atas pertimbangan, yakni: *Pertama;* keduanya jika disatukan pengaturannya dalam satu konvensi akan menjadikan cakupannya terlalu luas. *Kedua;* masing-masing konvensi itu memiliki kharakter tersendiri yang berbeda antara satu dengan lainnya. Meskipun demikian, kedua Konvensi ini disamping mengandung perbedaan, juga mengandung banyak kesamaan. Oleh karena itu dalam pembahasan ini keduanya akan disatukan.

Pada dasarnya, kedua Konvensi ini mengatur tentang proses atau tahap-tahap dalam pembuatan sampai dengan pengakhiran perjanjian internasional, yang secara garis besarnya, dimulai dari tahap perumusannya, yang diawali dari perundingan (*negotiation*) untuk merumuskan naskah perjanjian, penerimaan naskah perjanjian (*adoption of the text*), pengotentikan naskah perjanjian (*authentication of the text*), persetujuan untuk terikat atau pengikatan diri pada perjanjian (*consent to be bound by a treaty*) yang dapat disertai dengan pengajuan pensyaratan (*reservation*), mulai berlakunya perjanjian (*entry into force of a treaty*), penghormatan, pelaksanaan, dan penafsiran perjanjian (*observance, application and interpretation of a treaty*) dengan segala permasalahannya yang timbul, seperti perlunya perjanjian itu diubah (*amendement and modification*), tentang suatu perjanjian

internasional yang memberikan hak ataupun membebani kewajiban kepada pihak ketiga, masalah penundaan (*suspension*) atas pelaksanaannya, perjanjian yang keabsahannya dipersoalkan (*invalidity*), pengakhiran berlakunya suatu perjanjian (*termination of operation of a treaty*) semuanya itu dengan segala konsekuensi hukumnya, kewajiban untuk penyimpanannya (*depositaries*), dan pendaftarannya (*registration*) pada Sekretariat PBB dan lain-lain.

Keterikatan atau tunduknya suatu negara pada suatu perjanjian internasional mengandung dua aspek, yakni, *aspek eksternal* dan *aspek internal*. Aspek eksternalnya adalah negara itu memikul kewajiban dan menerima hak dari perjanjian internasional itu. Sedangkan aspek internalnya adalah perjanjian internasional itu masuk dan berlaku sebagai bagian dari hukum nasionalnya. Bahkan, persoalan internal juga sudah mulai muncul menjelang atau ketika (pemerintah) negara itu bermaksud akan membuat perjanjian internasional dengan negara lain. Demikian juga menjelang akan mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional yang sudah ada ataupun sudah berlaku sebelumnya. Masalah-masalah ini lebih tampak sebagai masalah prosedur, misalnya, organ atau lembaga negara/pemerintah yang manakah yang akan mewakili dan bertindak atas nama dan untuk negara dalam membuat ataupun mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional, bagaimana pemberlakuannya ke dalam hukum nasional, bagaimana koordinasi antara organ-organ pemerintah yang terkait dengan substansi perjanjian, apa dan bagaimana peranan lembaga perwakilan rakyatnya, dan lain-lain.

Selain daripada masalah internal seperti dipaparkan di atas, masalah internal lainnya yang lebih substansial adalah dampak atau pengaruh dari masuknya perjanjian internasional itu ke dalam hukum nasional terhadap hukum atau peraturan perundang-undangan nasional negara yang bersangkutan yang substansinya ada hubungannya dengan substansi dari perjanjian internasional itu. Dalam hal ini dibutuhkan adanya pengharmonisasian atau penyelarasan antara substansi perjanjian dengan substansi dari hukum atau peraturan perundang-undangan nasional yang terkait.

II. Dasar Hukum dari Perjanjian Internasional dalam Hukum Nasional Indonesia

Negara-negara di dunia dewasa ini sudah tentu menyadari adanya semua masalah ini dan perlu ada pengaturannya di dalam hukum nasionalnya masing-masing. Dalam hubungan ini, Indonesiapun sebagai anggota masyarakat internasional, sudah memiliki peraturan perundang-undangan yang merupakan dasar hukum tentang perjanjian internasional, yakni, sebagaimana tercantum di dalam Pasal 11 UUD 1945 Perubahan Ketiga (2001) dan Perubahan Keempat (2002) serta Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional sebagai peraturan pelaksanaannya.

Namun karena Indonesia sudah berwujud sebagai negara berdaulat sejak Proklamasi 17 Agustus 1945, dan dalam perjalanan sejarahnya telah mengalami beberapa kali perubahan bentuk negara dengan Undang-Undang dasarnya masing-masing, tentu saja dasar hukum dari perjanjian internasional ini perlu ditelusuri dari awal, sesuai dengan Undang-Undang Dasar yang pernah berlaku hingga kini. Secara kronologis, periodeisasi dasar hukum dari perjanjian internasional dalam sejarah hukum Indonesia adalah:

1. Periode 18 Agustus 1945 – 18 Desember 1949, periode pertama berlakunya UUD 1945 sebagai periode Revolusi;
2. Periode 18 Desember 1949 – 17 Agustus 1950, periode berlakunya UUD Republik Indonesia Serikat; sebagai periode Federasi/Federal;
3. Periode 17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959, periode berlakunya UUD Sementara 1950; sebagai periode Demokrasi Liberal, dan
4. Periode 5 Juli 1959 – sekarang, yakni periode Kembali ke UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang dapat dibagi menjadi sub-periode, yakni;
   - Sub-Periode 15 Juli 1959 – 11 Maret 1966, periode Orde Lama,
   - Sub-Periode 11 Maret 1966 – 16 Mei 1998, periode Orde Baru,

- Sub-Periode 16 Mei 1998 – sekarang, periode Reformasi.

II. 1. Periode 17 Agustus 1945 – 18 Desember 1949, Periode 18 Desember 1949 - 17 Agustus 1950, dan Periode 17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959.

Dalam periode 17 Agustus 1945 – 18 Desember 1949, sebagai periode Revolusi, atau sebagai periode pertama berlakunya UUD 1945, dasar hukum dari perjanjian internasional dapat dijumpai dalam Pasal 11 UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

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

Pada periode ini NKRI sedang dalam suasana revolusi, terutama menghadapi pihak Sekutu yang dibelakangnya diboncengi oleh Belanda untuk kembali menjajah Indonesia. Segala kekuatan dan kemampuan diarahkan pada usaha membela dan mempertahankan kemerdekaan dan kedaulatan NKRI. Perjuangan ini dilakukan, baik melalui peperangan maupun diplomasi. Tentu saja dalam suasana seperti ini, sangat sedikit perjanjian internasional yang dibuat oleh RI dengan negara lain ataupun perjanjian internasional (multilateral) yang diratifikasi oleh RI. Satu perjanjian penting yang dibuat RI dan Belanda pada masa berlakunya UUD 1945 periode pertama ini, adalah *Perjanjian Bilateral Hasil Konperensi Meja Bundar* yang diadakan di Negeri Belada pada 1949. Namun tidak jelas, apakah mengikatnya perjanjian KMB ini terhadap Indonesia melalui prosedur konstitusional ataukah tidak.

Atas dasar perjanjian inilah, bentuk negara RI diubah dari negara kesatuan menjadi negara serikat (federal). UUD 1945 diganti dengan UUD RIS 1949. Meskipun UUD RIS 1949 hanya berlaku selama kurang lebih sembilan bulan (18 Desember 1949 – 17 Agustus 1950), di dalamnya ada pasal-pasal yang merupakan dasar hukum dari perjanjian internasional, yakni, Bab IV Bagian 5

(Hubungan Luar Negeri) Pasal 175 ayat 1 - 2 dan Pasal 76 yang masing-masing menyatakan sebagai berikut:

> *Pasal 175 ayat 1:*
> *Presiden mengadakan dan mensahkan perjanjian (traktat) dan persetujuan lain dengan negara-negara lain. Kecuali jika ditentukan lain dengan undang-undang, perjanjian atau persetujuan lain tidak disahkan, melainkan sesudah disetujui dengan undang-undang.*
>
> *Pasal 175 ayat 2:*
> *Masuk dalam dan memutuskan perjanjian dan persetujuan lain, hanya dilakukan oleh Presiden dengan kuasa Undang-Undang federal.*
>
> *Pasal 176:*
> *Berdasarkan perjanjian dan persetujuan yang tersebut dalam Pasal 175 Pemerintah memasukkan Repblik Indonesia Serikat ke dalam organisasi-organisasi antar negara.*

Namun karena umurnya yang demikian pendek, mungkin Pemerintah RIS tidak sempat membuat ataupun meratifikasi perjanjian internasional, di samping pada masa itu revolusi masih belum selesai secara tuntas.

Setelah digantinya bentuk negara serikat menjadi (kembali ke) bentuk negara kesatuan, UUD RIS 1949 pun diganti dengan UUDS 1950 yang mulai berlaku pada 17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959. Dasar hukum dari perjanjian internasional dalam UUDS 1950 adalah Pasal 120 ayat 1 dan 2 dan Pasal 121 yang menyatakan sebagai berikut:

> *Pasal 120 ayat 1:*
> *Presiden mengadakan dan mensahkan perjanjian (traktat) dan persetujuan lain dengan negara-negara lain. Kecuali jika ditentukan lain dengan Undang-Undang, perjanjian atau persetujuan lain tidak disahkan, melainkan sesudah disetujui dengan Undang-Undang.*
>
> *Pasal 120 ayat 2:*
> *Masuk dalam dan memutuskan perjanjian dan persetujuan lain, dilakukan oleh Presiden hanya dengan kuasa Undang-Undang.*

> *Pasal 121:*
> *Berdasarkan perjanjian dan persetujuan yang tersebut dalam Pasal 120, Pemerintah memasukkan Republik Indonesia ke dalam organisasi-organisasi antar negara.*

Menurut para ahli, pada masa berlakunya UUDS 1950 demokrasi yang diterapkan adalah demokrasi parlementer (liberal) dimana kekuasaan legislatif demikian besar dibandingkan kekuasaan eksekutif, yang juga ditandai dengan seringnya terjadi pergantian kabinet dalam tempo yang relatif pendek. Namun hingga kini, belum banyak dilakukan penelitian tentang bagaimana teori dan praktik Indonesia dalam pembuatan dan pengikatan diri pada perjanjian internasional.

II. 2. Periode 5 Juli 1959 – 23 Oktober 2000

II. 2. 1. Berlakunya kembali UUD 1945 dan Pasal 11 UUD 1945 sebagai dasar hukum dari perjanjian internasional

Setelah UUDS 1950 dinyatakan tidak berlaku lagi sebagai konsekuensi dari dikeluarkannya Dekrit Presiden RI 5 Juli 1959 yang salah satu isinya adalah "Kembali ke UUD 1945", maka sejak saat itu UUD 1945 mulai berlaku kembali. Bentuk negara tetap sebagai negara kesatuan, hanya saja UUDnya saja yang diganti. Dengan demikian, dasar hukum perjanjian internasional juga kembali pada Pasal 11 UUD 1945 dengan rumusan yang tidak berubah, yakni:

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

Jika dicermati, frase *"Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat membuat perjanjian dengan negara lain"* masih belum jelas maknanya, dan menimbulkan pelbagai pertanyaan. Dalam hubungan ini, Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) mengajukan surat kepada Presiden yang

isinya menanyakan tentang makna Pasal 11 UUD 1945 tersebut. Inti pokok pertanyaannya adalah, *apakah yang dimaksud dengan "Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat membuat perjanjian dengan negara lain itu adalah untuk seluruh perjanjian internasional?"*. Tegasnya, apakah setiap perjanjian internasional yang dibuat oleh Presiden dengan negara lain harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat? Atas pertanyaan ini, Presiden menjawabnya dengan Surat bernomor: 2826/HK/1960 Tanggal 22 Agustus 1960. Surat ini kemudian dikenal dengan sebutan, Surat Presiden Nomor: 2826/HK/1960.

II. 2. 2. Surat Presiden Nomor: 2826/HK/1960 Tanggal 22 Agustus 1960

Surat Presiden ini pada hakekatnya merupakan pendapat atau penafsiran dari Presiden atau Pemerintah tentang ruang lingkup substansi dari Pasal 11 UUD 1945 sebab bagaimanapun juga isinya jelas merupakan perwujudan dari pendapat atau pandangan Presiden. Adapun isi pokok dari Surat Presiden ini dapat dirinci sebagai berikut:

1. Tidak setiap perjanjian yang dibuat oleh Presiden dengan negara asing harus diajukan kepada Dewan untuk mendapat persetujuan. Hanya perjanjian-perjanjian yang penting saja yang membutuhkan persetujuan Dewan, seperti perjanjian-perjanjian yang isinya mengandung soal-soal politik yang lazimnya berbentuk traktat atau *treaty*.
2. Jika mengenai perjanjian-perjanjian yang substansinya kecil juga harus membutuhkan persetujuan Dewan terlebih dahulu, akibatnya Pemerintah tidak akan mempunyai keleluasaan untuk bertindak dalam melakukan hubungan-hubungan internasional yang demikian intensifnya sehingga dibutuhkan langkah yang cepat dari Pemerintah.
3. Untuk menjamin kelancaran kerjasama antara Pemerintah dan Dewan berkenaan dengan Pasal 11 UUD 1945, Pemerintah akan meminta persetujuan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, hanya mengenai perjanjian-perjanjian yang penting saja (*treaties*), seperti dirinci di bawah ini. Sedangkan perjanjian-perjanjian

lain (*agreement*) akan disampaikan kepada Dewan, hanya untuk diketahui saja.

4. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas, Pemerintah berpendapat, perjanjian-perjanjian yang harus disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan sebelumnya disahkan oleh Presiden adalah perjanjian-perjanjian yang lazimnya berbentuk *treaty* yang mengandung materi sebagai berikut:
   a. Soal-soal politik atau soal-soal yang dapat mempengaruhi haluan politik negara seperti perjanjian-perjanjian persahabatan, perjanjian-perjanjian tentang perubahan wilayah atau penetapan tapal batas wilayah;
   b. Ikatan-ikatan yang sedemikian rupa sifatnya sehingga mempengaruhi haluan politik luar negeri negara yang boleh jadi ikatan-ikatan yang demikian itu dicantumkan di dalam perjanjian kerjasama ekonomi dan teknis atau pinjaman uang;
   c. Soal-soal yang menurut Undang-Undang Dasar atau menurut perundang-undangan kita harus diatur dengan Undang-Undang, seperti soal-soal kehakiman.
   d. Perjanjian-perjanjian yang mengandung materi yang lazimnya berbentuk *agreement* akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat hanya untuk diketahui setelah disahkan oleh Presiden.

Meskipun Surat Presiden ini sudah menjawab sedikit tentang masalah yang terkandung di dalam Pasal 11, namun masih lebih banyak masalah yang belum terjawab yang akan terlalu panjang jika dipaparkan disini. Namun, ada baiknya juga diungkapkan beberapa masalah tersebut, antara lain:

a. Apakah Presiden meminta persetujuan Dewan lebih dahulu jadi sebelum melangkah untuk membuat perjanjian dengan negara lain, ataukah Presiden membuat perjanjian lebih dahulu barulah meminta persetujuan kepada Dewan?
b. Bagaimana jika Dewan menolaknya? Apa konsekuensi hukum dari penolakan Dewan tersebut?

c. Bagaimana jika terjadi perbedaan pendapat antara Dewan dan Presiden mengenai kriteria perjanjian yang membutuhkan persetujuan Dewan seperti tersebut pada butir 4 di atas?
d. Siapakah yang berwenang mengklasifikasi suatu perjanjian harus dan yang tidak membutuhkan persetujuan Dewan?
e. Dan lain-lain.

Sebagai sebuah surat (dari satu lembaga (pemerintah)) negara yang satu yang ditujukan kepada lembaga (pemerintah) negara yang lain) secara yuridis formal tentu saja tidak memiliki sifat dan hakekat sebagai hukum positif. Tidak ada dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia yang bernama *Surat Presiden.*

Surat Presiden ini memang tidak secara tegas menentukan bentuk hukum atau bentuk peraturan perundang-undangan mengenai pemberlakuannya ke dalam hukum nasional Indonesia, apakah dalam bentuk Undang-Undang ataukah Keputusan Presiden ataukah dalam bentuk yang lainnya. Akan tetapi, dalam perkembangannya kemudian, ternyata dalam praktiknya Surat Presiden ini dijadikan sebagai pegangan oleh Pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat dalam memberlakukan (mengesahkan dan mengundangkan) perjanjian internasional ke dalam hukum nasional Indonesia. Secara lebih konkrit, perjanjian internasional yang membutuhkan persetujuan Dewan akan diberlakukan dengan Undang-Undang sedangkan perjanjian internasional yang tidak membutuhkan persetujuan Dewan akan diberlakukan dengan Keputusan Presiden. Hal ini berlangsung terus selama hampir 40 tahun (1960 – 2000), mulai pada masa Orde Lama maupun Orde Baru bahkan sampai pada masa Orde Reformasi, tepatnya sampai 23 Oktober 2000, yakni, saat diundangkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Bahkan pada masa Orde Baru, seorang ahli hukum tata negara, *A. Hamid Attamimi,* yang pada masa itu menjabat sebagai Wakil Sekretaris Kabinet mengatakan, bahwa Surat Presiden ini sudah merupakan *konvensi ketatanegaraan.* Terlepas dari pro dan kontra atas pendapat ini, adanya pengakuan bahwa Surat Presiden ini sudah merupakan konvensi ketatanegaraan tentu saja memperkuat

eksistensinya sebagai hukum positif. Sebagai buktinya dapat ditunjukkan, bahwa Surat Presiden ini dijadikan sebagai salah satu butir pertimbangan dengan dicantumkannya di dalam *Konsiderans Mengingat* dari Undang-Undang ataupun Keputusan Presiden tentang pemberlakuan perjanjian internasional ke dalam hukum nasional Indonesia.

Dalam praktiknya, selama masa Orde Lama maupun Orde Baru bahkan juga pada masa Orde Reformasi, seperti dikemukakan di atas, ternyata Surat Presiden ini memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada pihak Presiden (eksekutif) ketimbang Dewan Perwakilan Rakyat (legislatif) dalam pengikatan diri negara Indonesia pada perjanjian-perjanjian internasional maupun dalam pemberlakuannya ke dalam hukum nasional Indonesia. Hal ini disebabkan karena Surat Presiden itu sendiri tidak secara tuntas menjawab permasalahan-permasalahan di sekitar pengikatan diri pada perjanjian internasional dan pemberlakuannya ke dalam hukum nasional Indonesia. Disamping secara umum, UUD 1945 (sebelum Perubahan) memang memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada pihak eksekutif ketimbang legislatif.

Sebagai akibatnya, cukup banyak terdapat perjanjian-perjanjian internasional yang sesudah diratifikasi oleh pihak eksekutif kemudian pemberlakuannya ke dalam hukum nasional Indonesia yang seharusnya dengan Undang-Undang (harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat) ternyata diberlakukan dengan Keputusan Presiden (tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat). Pada lain pihak, Dewan Perwakilan Rakyatpun ternyata kurang menaruh perhatian yang sungguh-sungguh terhadap masalah-masalah hukum yang berkenaan dengan pengikatan diri negara (Indonesia) pada perjanjian internasional maupun pemberlakuannya ke dalam hukum nasional Indonesia. Kondisi ini memang berlangsung selama masa Orde Lama dan terus berlanjut pada masa Orde Baru dan pada masa awal dari Orde Reformasi.

II. 3. Periode 23 Oktober 2000 – Sekarang : Masa berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 (sesudah Perubahan) dan mulai berlakunya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional

Dengan jatuhnya Orde Baru pada 16 Mei 1998, dan kemudian lahirnya Orde Reformasi, yang salah satu agendanya adalah mengubah (mengamandemen) UUD 1945, antara lain karena UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada eksekutif yang telah melahirkan sistem pemerintahan yang otoriter untuk diubah dengan sistem yang lebih memberikan jaminan keseimbangan antara eksekutif dan legislatif. Salah satu Pasalnya yang juga tidak luput dari perubahannya adalah Pasal 11 yang mengalami dua kali perubahan, yang pertama pada Perubahan Ketiga (2001) dan yang kedua kalinya pada Perubahan Keempat (2002). Sedangkan pada Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang Pertama (1999) dan Kedua (2000), Pasal 11 tidak mengalami perubahan atau tetap seperti naskah Pasal 11 yang lama.

II. 3. 1. Pasal 11 UUD 1945 Perubahan Ketiga (2001) dan Keempat (2002)

Dalam UUD 1945 Perubahan Pertama (1999) dan Kedua (2000), ternyata Pasal 11 tidak mengalami perubahan, jadi rumusannya tetap seperti semula. Pasal 11 baru diubah dalam Perubahan Ketiga (2001) dan Keempat (2002). Dalam Perubahan Ketiga (2001), naskah Pasal 11 lama tampaknya dihapuskan sedangkan ayat 2 dan 3nya merupakan hasil Perubahan Ketiga (2001). Jelasnya, rumusan Pasal 11 ayat 2 dan 3 tersebut adalah sebagai berikut:

> *Pasal 11 ayat 2:*
> *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.*

> *Pasal 11 ayat 3:*
> *Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.*

Akan tetapi dalam Perubahan Keempat (2002), Pasal 11 naskah yang lama ternyata dimunculkan lagi dan dijadikan sebagai Pasal 11 ayat 1. Dengan demikian, rumusan akhir yang selengkapnya dari Pasal 11 ayat 1, 2, dan 3 yang terdiri dari Perubahan Ketiga (2001) dan Perubahan Keempat (2002) adalah sebagai berikut:

> *(1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.*
> *(2) 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.*
> *(3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.*

Ada beberapa catatan dan komentar yang dapat dikemukakan berkenaan dengan substansi dari Pasal 11 ayat 2 dan 3 Perubahan Ketiga (2001) dan Perubahan Keempat (2002) ini sebagai berikut:

Pertama, terhadap ayat 1 yang merupakan naskah lama (semula), tidak tepat untuk disatukan pengaturan tentang *menyatakan perang dan membuat perdamaian* pada satu pihak dan *membuat perjanjian internasional* pada lain pihak di dalam satu pasal ataupun ayat, sebab keduanya sangat berbeda. Perang dan perdamaian lebih erat dengan masalah pertahanan dan keamanan negara yang pada dasarnya harus dicegah dan dihindari. Oleh karena itu, sebaiknya dipindahkan dan disatukan pengaturannya di dalam Bab tentang Pertahanan dan Keamanan Negara (Bab XII) atau dihapuskan sama sekali dari UUD dan cukup diatur dalam bentuk Undang-Undang, sebab agak janggal jika sebuah negara seperti Indonesia yang cinta damai namun Undang-Undang dasarnya secara tegas mengatur tentang perang. Sangat berbeda dengan perjanjian internasional yang merupakan suatu instrumen

hukum internasional yang sangat dibutuhkan untuk mengatur kehidupan masyarakat internasional dan oleh karena itu sebaiknya secara khusus diatur di dalam Bab tersendiri atau digabungkan di dalam Bab tentang Hubungan Luar Negeri, dengan rumusan yang lebih sesuai dengan realitas mengenai perjanjian internasional itu sendiri pada masa kini maupun yang akan datang.

Kedua, terhadap ayat 2 sebagai naskah baru yang substansinya lebih tampak sebagai kriteria tentang suatu perjanjian internasional yang ***harus*** membutuhkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Kriteria ini sebenarnya tidak perlu secara eksplisit dinyatakan di dalam Undang-Undang Dasar tetapi lebih tepat diturunkan dan dicantumkan di dalam materi Undang-Undang pelaksanaannya seperti ditegaskan pada ayat 3.

Ketiga, munculnya ketentuan ayat 2 yang mengharuskan Presiden meminta persetujuan Dewan dalam pembuatan perjanjian-perjanjian internasional yang materi atau substansinya sangat penting dan menyangkut hajat hidup orang banyak, tampaknya disebabkan karena perancang naskah ayat 2 ini menafsirkan ayat 1 (Pasal 11 lama) tersebut, yakni, *Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat membuat perjanjian dengan negara lain*, sebagai bersifat fakultatif. Hal ini tampaknya juga dihubungkan dengan fakta yang berlaku sebelumnya (pada masa Orde Lama dan Orde Baru) dimana Presiden bebas menentukan apakah suatu perjanjian internasional perlu dimintakan ataukah tidak dimintakan persetujuan kepada Dewan sementara Dewan sendiri juga tidak pernah mempermasalahkannya.

Mengenai peraturan perundang-undangan pelaksanaan dari Pasal 11 UUD 1945 tersebut, setelah selama kurang lebih empat puluh tahun, berdasarkan pada Surat Presiden Nomor: 2826/HK/1960 Tanggal 22 Agustus 1960, diwujudkan dalam bentuk Undang-Undang, yakni, *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional* yang mulai berlaku pada 23 Oktober 2000. Akan tetapi, Undang-Undang ini masih berdasarkan pada Pasal 11 UUD 1945 yang lama (semula) sebagaimana tercantum di dalam Konseiderans Mengingat butir 1. Tampaknya hal ini disebabkan karena ketika diundangkannya Undang-Undang ini, Pasal 11 yang berlaku adalah Pasal 11 lama/semula, sebab

dalam Perubahan Pertama (1999) dan Kedua (2000) seperti dikemukakan di atas, Pasal 11 belum diubah (masih tetap seperti naskah Pasal 11 UUD 1945 yang lama/semula).

Namun dengan diubahnya Pasal 11 yang kini menjadi Pasal 11 ayat 1, 2, dan 3 UUD 1945 Perubahan Ketiga (2001) dan Keempat (2002) seperti telah dikutip di atas, timbul pertanyaan, apakah substansi dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 ini masih sesuai ataukah harus diubah lagi supaya benar-benar merupakan penjabaran dari isi dan jiwa Pasal 11 ayat 1, 2, dan 3 UUD 1945 Perubahan Ketiga (2001) dan Keempat (2002) yang kini berlaku sebagai dasar hukum dari perjanjian internasional? Jawaban atas pertanyaan ini tentulah tidak sederhana, dan untuk itu perlu dilakukan pengkajian secara lebih mendalam.

III. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional: Beberapa Catatan dan Komentar

III. 1. Umum

Secara umum dapat dikatakan, bahwa Undang-Undang ini sudah lebih lengkap jika dibandingkan dengan Surat Presiden tersebut di atas. Demikian juga Undang-Undang ini secara relatif sudah menjabarkan lebih rinci tentang permasalahan yang berkenaan dengan perjanjian internasional. Dengan demikian, sebagian permasalahan yang belum terjawab di dalam Surat Presiden itu, diatas kertas sudah diatasi oleh Undang-Undang ini. Sedangkan dari sistematikanya tampak, bahwa Undang-Undang ini sudah mengikuti tahap-tahap dalam pembuatan, pemberlakuan, pelaksanaan, dan pengakhiran berlakunya perjanjian internasional sebagaimana diatur di dalam Konvensi Wina 1969 dan Kovensi Wina 1986.

Akan tetapi, Undang-Undang ini menyatukan antara perjanjian internasional yang diatur di dalam Konvensi Wina 1969 dan Konvensi Wina 1986, padahal keduanya walaupun ada cukup banyak persamaannya, juga ada perbedaannya. Sebaiknya, Undang-Undang ini memang mencakup keduanya, tetapi dibagi menjadi tiga bagian, yakni, bagian pertama mengenai hal-hal umum atau yang

sama dari kedua Konvensi, bagian kedua tentang perjanjian antara Indonesia dan negara sahabat (Konvensi Wina 1969) dan bagian ketiga tentang perjanjian antara Indonesia dan organisasi internasional (Konvensi Wina 1986).

Memang sistematikanya sudah tampak adanya keselarasan, misalnya, mengenai urut-urutan dalam proses pembuatan, pengikatan diri, pemberlakuan, dan pengakhirannya, namun sistematika ini tidak sepenuhnya mengikuti urut-urutan dalam kedua Konvensi walaupun tidak harus sama persis. Masih ada materi-materi penting yang patut diberi tempat dalam satu Bab tersendiri, tetapi dalam Undang-Undang ini ternyata tidak ada sama sekali, atau kalaupun ada, hanya merupakan salah satu pasal atau ayat saja dari Babnya. Misalnya tentang ruang lingkup teritorial berlakunya suatu perjanjian internasional yang meskipun di dalam Konvensi hanya merupakan salah satu pasal saja (Pasal 29), tetapi jika dihubungkan dengan Indonesia, masalah ruang lingkup teritorial ini membutuhkan pengaturan lebih rinci. Hal ini mengingat adanya kemungkinan suatu perjanjian yang sudah diratifikasi dan diberlakukan ke dalam hukum nasional, ada yang berlakunya di seluruh wilayah negara, di wilayah satu propinsi saja, atau di wilayah dari dua atau lebih propinsi dengan segala konsekuensi internalnya. Demikian juga tentang perjanjian yang memberikan hak ataupun membebani kewajiban kepada pihak ketiga baik negara ataupun organisasi internasional, tentang pengamendemenan dan pemodifikasian suatu perjanjian internasional, dan tentang penundaan berlakunya.

III. 2. Khusus

III. 2. 1. Tentang istilah "Pengesahan".

Tidak jelasnya perbedaan antara *"Pengesahan"* dalam pengertian *"Pengikatan diri* atau *Persetujuan untuk Terikat pada Perjanjian Internasional"* pada satu pihak dengan *"Pengesahan"* dalam pengertian *"Pemberlakuan (pengesahan dan pengundangan) suatu Perjanjian Internasional ke dalam Hukum Nasional*

Indonesia" pada lain pihak. Dalam Pasal 1 butir b (Bab I: Ketentuan Umum) istilah "Pengesahan" diartikan sebagai berikut:

> *Pengesahan adalah perbuatan hukum untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk ratifikasi (ratification), aksesi (accession), penerimaan (acceptance), dan persetujuan (approval).*

Dari definisi ini tampak jelas, bahwa yang dimaksudkan dengan pengertian *pengesahan* dalam Pasal 1 butir b ini adalah sama dengan pengikatan diri atau persetujuan untuk terikat pada suatu perjanjian internasional (*consent to be bound by a treaty*) sebagaimana diatur di dalam Pasal 11 - 17 Konvensi Wina 1969 dan Pasal 11-17 Konvensi Wina 1986. Tegasnya, *"pengesahan"* dalam Pasal 1 butir b di atas ini sama dengan persetujuan untuk terikat pada perjanjian internasional, yaitu, sebagai tindakan ke luar (eksternal) dari negara Indonesia yang berupa pernyataan mengenai kesediaan Indonesia untuk terikat pada suatu perjanjian internasional. Menurut Pasal 1 butir b tersebut, pengikatan diri atau persetujuan untuk terikat ini dapat dilakukan dengan cara ratifikasi (*ratification*), aksesi (*accession*), penerimaan atau akseptasi (*acceptation*), dan persetujuan (*approval*). Pernyataan pengikatan diri ini dituangkan dalam suatu dokumen (tertulis) yang disebut *piagam pengikatan diri* atau lazim juga disebut dengan *piagam ratifikasi* atau menurut Pasal 14 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000, *piagam pengesahan.* Bukan dalam bentuk Undang-Undang ataupun Keputusan Presiden.

Persoalan akan bertambah lagi, jika Pasal 1 butir b ini dihubungkan dengan Pasal 3 yang menyatakan sebagai berikut:

> *Pemerintah Republik Indonesia mengikatkan diri pada perjanjian internasional melalui cara-cara sebagai berikut:*
> *a. penandatanganan;*
> *b. pengesahan (cetak tebal, IWP);*
> *c. pertukaran dokumen perjanjian/nota diplomatik;*
> *d. cara-cara lain sebagaimana disepakati para pihak dalam perjanjian internasional.*

Jika dicermati, tampak adanya duplikasi antara Pasal 1 butir b dan Pasal 3 ini. Masing-masing Pasal itu sebenarnya menegaskan masalah yang sama, yakni, tentang pengikatan diri atau persetujuan untuk terikat pada perjanjian internasional dengan melalui cara-cara yang ditentukan dalam masing-masing pasal itu. Dalam Pasal 1 butir b, istilah *pengesahan* diartikan sebagai *perbuatan hukum untuk mengikatkan diri pada perjanjian internasional* sedangkan dalam Pasal 3 butir b istilah *pengesahan* diartikan *hanya sebagai salah satu cara mengikatkan diri pada perjanjian internasional.*

Masalahnya akan lebih bertambah lagi, jika istilah *"pengesahan"* dalam Pasal 1 butir b dan Pasal 3 butir b ini dihubungkan lagi dengan Pasal 9 ayat 1 dan 2 yang juga mengandung istilah "pengesahan" dalam rumusannya sebagai berikut:

> *(1) Pengesahan perjanjian internasional oleh Pemerintah Republik Indonesia dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut.*
> (2) *Pengesahan perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan undang-undang atau Keputusan Presiden.*

Istilah *"pengesahan"* dalam Pasal 9 ayat 1 ini jelas dimaksudkan sebagai tindakan keluar (eksternal) yaitu dalam rangka pengikatan diri atau menyatakan persetujuan untuk terikat dari pihak Indonesia pada perjanjian internasional. Lebih-lebih jika Pasal 9 ayat 1 ini dihubungkan dengan Pasal 1 butir b seperti telah dikutip di atas.

Sedangkan istilah *"pengesahan"* pada Pasal 9 ayat 2, justru menimbulkan pertanyaan, yakni, apakah yang dimaksudkan adalah juga pengesahan sebagai tindakan keluar untuk mengikatkan diri pada perjanjian seperti pada Pasal 9 ayat 1? Jika jawabannya ya, apakah memang benar (baik secara teori maupun praktik) pengikatan diri pada perjanjian internasional dilakukan dengan Undang-Undang atau Keputusan Presiden? Selanjutnya jika Pasal 9 ayat 1 dan 2 dihubungkan dengan Pasal 14, maka persoalan baru akan muncul lagi. Namun untuk lebih jelasnya, baiklah dikutip Pasal 14 yang rumusannya adalah:

> *Menteri menandatangani piagam pengesahan untuk mengikatkan Republik Indonesia pada suatu perjanjian internasional untuk dipertukarkan dengan negara pihak atau disimpan oleh negara atau lembaga penyimpan pada organisasi internasional.*

Pasal ini secara jelas dan tegas menyatakan bahwa *piagam pengesahan*lah yang menjadi sarana atau sebagai instrumen hukum bagi Republik Indonesia untuk mengikatkan diri pada perjanjian internasional, bukan Undang-Undang ataupun Keputusan Presiden.

Akan tetapi kalau istilah *"pengesahan"* dalam Pasal 9 ayat 2 itu dimaksudkan sebagai tindakan ke dalam (internal), yakni, Undang-Undang ataupun Keputusan Presiden sebagai sarana untuk memberlakukan perjanjian internasional ke dalam hukum nasionalnya dimana sebelumnya Indonesia sudah mengikatkan diri atau sudah menyatakan persetujuannya untuk terikat, secara substansial memang dapat dibenarkan. Akan tetapi, tempatnya bukan bersandingan dengan Pasal 9 ayat 1, melainkan di tempat atau pasal tersendiri.

III. 2. 2. Tentang kriteria perjanjian internasional yang disahkan dengan Undang-Undang dan dengan Keputusan Presiden

Dengan asumsi sementara, bahwa istilah *"pengesahan"* dalam Pasal 9 ayat 2 adalah pengesahan dalam pengertian pemberlakuannya (pengesahan dan pengundangannya) ke dalam hukum nasional dan dengan demikian perjanjian itu akan berlaku dan menjadi bagian dari hukum nasional Indonesia, ternyata Undang-Undang ini membedakan perjanjian internasional ke dalam dua golongan yakni,

- *perjanjian internasional yang diberlakukan dengan undang-undang (Pasal 10)* dan
- *perjanjian internasional yang diberlakukan dengan Keputusan Presiden (Pasal 11 ayat 1 dan 2).*

Sebenarnya masih ada lagi perjanjian internasional dalam golongan yang ketiga, yakni, perjanjian-perjanjian internasional yang mengikat dan diberlakukan secara langsung di dalam wilayah Indonesia tanpa bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan apapun. Penegasan tentang adanya perjanjian dalam golongan ini dapat dijumpai dalam Pasal 15 ayat 1 yang menyatakan:

> *Selain perjanjian internasional yang perlu disahkan dengan undang-undang atau Keputusan Presiden, Pemerintah Republik Indonesia dapat membuat perjanjian internasional yang berlaku setelah penandatanganan atau pertukaran dokumen perjanjian/nota diplomatik, atau melalui cara-cara lain sebagaimana disepakati oleh para pihak pada perjanjian tersebut.*

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 lebih lanjut merinci kriteria suatu perjanjian internasional yang disahkan dengan *undang-undang*, jadi membutuhkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat, yakni, perjanjian-perjanjian internasional yang substansi atau materinya 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. *Hak asasi manusia dan lingkungan hidup;*
e. *Pembentukan kaidah hukum baru;*
f. *Pinjaman dan/atau hibah luar negeri.*

Sedangkan Pasal 11 ayat 1 dan 2 Undang-Undang tersebut menegaskan tentang perjanjian internasional yang pengesahannya dengan Keputusan Presiden dan dengan demikian tidak membutuhkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, yang selengkapnya menyatakan:

> *(1) Pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi sebagaimana dimaksud Pasal 10, dilakukan dengan Keputusan Presiden.*

(2) *Pemerintah Republik Indonesia menyampaikan salinan setiap Keputusan Presiden yang mengesahkan suatu perjanjian internasional kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dievaluasi.*

Kriteria dalam Pasal 10 ini walaupun sudah lebih rinci ketimbang Surat Presiden Nomor 2826/HK/1960 (tiga berbanding enam kriteria) namun masalah-masalah yang ditimbulkan oleh Surat Presiden itu akan masih tetap muncul dalam penerapan Pasal 10 dan 11 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 ini. Masalah yang paling utama yang akan muncul adalah terjadinya perbedaan pendapat antara Pemerintah/Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat mengenai penerapan kriteria itu. Tegasnya, suatu perjanjian internasional yang berdasarkan materinya, menurut Pemerintah/Presiden dalam pengesahannya cukup dengan Keputusan Presiden (tidak membutuhkan persetujuan Dewan), tetapi Dewan justru berpendapat sebaliknya. Untuk menghindarinya, mungkin dibutuhkan adanya peraturan pemerintah sebagai peraturan perundang-undangan pelaksanaan dari Pasal 10 dan 11 Undang-Undang ini yang substansinya merinci keenam kriteria itu.

Apalagi jika Pasal 10 dan 11 Undang-Undang ini dihubungkan dengan Pasal 11 ayat 2 UUD 1945 Perubahan Ketiga (2001) dan Keempat (2002) seperti telah dikutip di atas yang secara khusus juga menegaskan kriteria dari suatu perjanjian internasional yang ***harus membutuhkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.*** Persoalan yang timbul antara lain, sejauhmana keduanya itu menunjukkan kesesuaian atau saling melengkapi, atau yang lebih rendah melaksanakan yang lebih tinggi, atau sebaliknya saling bertabrakan? Adanya dua peraturan perundang-undangan (yang lebih tinggi dan lebih rendah) yang ketentuannya berduplikasi seperti ini, tampaknya disebabkan karena Pihak Perancang Perubahan Ketiga (2001) atas Pasal 11 UUD 1945 itu ketika merundingkan dan menyepakati naskah ayat 2 dan 3 tersebut tidak mengkaji substansi dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, khususnya Pasal 10 ayat 1 dan 2.

IV. Beberapa Masalah Domestik dari Pemberlakuan Perjanjian Intersional ke dalam Hukum Nasional Indonesia Berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga (2001) dan Keempat (2002) dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional

Selain masalah-masalah yuridis-teoritis seperti dipaparkan di atas, ternyata masih ada masalah-masalah yuridis-praktis yang timbul sebagai kelanjutan dari pembuatan dan pengikatan diri negara Indonesia pada suatu perjanjian internasional serta pemberlakuannya ke dalam dan menjadi bagian dari hukum nasional Indonesia. Masalah-masalah tersebut sebagian besar adalah masalah-masalah dalam ruang lingkup hukum nasional Indonesia. Secara kronologis, masalah-masalah tersebut adalah:

Pertama, Indonesia sebelum mengikatkan diri atau menyatakan persetujuan terikat pada suatu perjanjian internasional sebagaimana lazimnya, akan mengkaji secara mendalam lebih dahulu substansi dari perjanjian internasional itu. Pengkajian ini penting, sebab masuknya atau berlakunya suatu perjanjian internasional ke dalam hukum nasional (Indonesia) dapat menimbulkan pelbagai dampak terhadap hukum atau peraturan perundang-undangan yang terkait. Persoalan-persoalan yang terkait dalam hal ini adalah, sejauh manakah substansi perjanjian internasional itu sesuai ataupun bertentangan dengan kepentingan nasional ataupun hukum atau peraturan perundang-undangan nasional dalam bidang yang bersangkutan, sejauhmanakah peraturan perundang-undangan nasional harus diubah dan disesuaikan dengan perjanjian internasional itu, adakah ketentuan perjanjian internasional itu bertentangan atau tidak sesuai dengan kepentingan nasional atau dengan peraturan perundang-undangan yang substansinya sangat fundamental dan karena itu perlu diajukan pensyaratan (*reservation*), bagaiman penjabaran substansi perjanjian internasional itu ke dalam hukum atau peraturan perundang-undangan nasional Indonesia, dan lain-lain.

Kedua, mengenai pembedaan perjanjian internasional yang pemberlakuannya ke dalam hukum nasional Indonesia antara yang

membutuhkan dan yang tidak membutuhkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 10 dan 11 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000). Pertama kali, pemberlakuannya dengan Undang-Undang sedangkan yang kedua dengan Keputusan Presiden. Meskipun kriteria pembedaannya berdasarkan Undang-Undang ini sudah lebih rinci dibandingkan dengan Surat Presiden Nomor 2826/HK/1960, namun dalam praktiknya masih ada kemungkinan timbulnya perbedaan pendapat antara Presiden dan Dewan. Oleh karena dalam praktiknya Presidenlah yang menentukan perjanjian mana yang membutuhkan dan yang tidak membutuhkan persetujuan Dewan, maka timbulnya kemungkinan penyalahgunaan akan lebih besar pada Presiden. Jelasnya, perjanjian yang seharusnya membutuhkan persetujuan Dewan dan karena itu pemberlakuannya harus dengan Undang-Undang tetapi oleh Presiden tidak dimintakan persetujuan Dewan dan karena itu oleh Presiden cukup diberlakukan dengan Keputusan Presiden. Ataupun mungkin saja bisa terjadi hal yang sebaliknya.

Ketiga, kesalahan dalam penggolongan dan pemberlakuan seperti pada *Kedua* di atas, misalnya, suatu perjanjian internasional yang berdasarkan substansinya seharusnya diberlakukan dengan Undang-Undang (dengan persetujuan Dewan) tetapi diberlakukan dengan Keputusan Presiden, dapat menimbulkan persoalan apabila Keputusan Presiden tentang pemberlakuan perjanjian itu dijadikan sebagai konsiderans dari Undang-Undang yang merupakan pelaksanaan dari perjanjian itu. Adalah janggal jika sebuah Keputusan Presiden yang kedudukannya dua tingkat lebih rendah daripada Undang-Undang dijadikan sebagai konsiderans Undang-Undang. Sebagai contoh nyata, misalnya, *Convention on the Rights of the Child 1989* (Konvensi tentang Hak Anak 1989) yang telah diratifikasi oleh Indonesia kemudian diberlakukan dengan Keputusan Presiden, yakni, Keputusan Presiden R. I. Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of the Child* pada 25 Agustus 1990. Padahal substansinya tentang hak asasi manusia yang seharusnya diberlakukan dengan Undang-Undang. Akan tetapi, ketika Pemerintah Indonesia bermaksud untuk membuat Undang-Undang tentang perlindungan anak, ternyata Konvensi ini yang sudah masuk menjadi bagian dari hukum

nasional Indonesia berdasarkan Keputusan Presiden tersebut akan dijadikan salah satu konsideransnya. Namun karena bentuknya Keputusan Presiden, tentulah tidak tepat sebuah Keputusan Presiden dijadikan konsiderans suatu Undang-Undang. Akibatnya, ketika Undang-Undang tentang Perlindungan Anak diundangkan pada 22 Oktober 2002, Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 ini tidak dicantumkan di dalam Konsiderans Undang-Undang tersebut padahal Undang-Undang ini justru merupakan penjabaran atau pentransformasian dari materi dari Konvensi tentang Hak Anak tersebut.

Keempat, adanya kemungkinan pihak-pihak yang menggugat keabsahan dari suatu Undang-Undang tentang pemberlakuan perjanjian internasional kehadapan Mahkamah Konstitusi ataupun menggugat keabsahan dari suatu Keputusan Presiden tentang pemberlakuan perjanjian internasional melalui hak uji materiil di hadapan badan pengadilan. Jika Mahkamah Konstitusi membenarkan gugatan itu ataupun Pengadilan mengabulkan permohon hak uji materiil itu, misalnya, dengan menyatakan Undang-Undang ataupun Keputusan Presiden itu tidak sah dan harus dibatalkan, tentu saja hal ini akan menimbulkan dampak eksternal, yakni, berkenaan dengan hak yang sudah diterima dan kewajiban yang sudah dilakukan oleh Indonesia dalam hubungannya dengan negara peserta lainnya dalam perjanjian internasional tersebut.

Kelima, berkenaan dengan perjanjian-perjanjian internasional yang setelah pemberlakuannya ke dalam hukum nasional Indonesia yang substansinya masih perlu ditransformasikan menjadi Undang-Undang nasional. Misalnya perjanjian-perjanjian internasional mengenai kejahatan-kejahatan internasional yang secara langsung berdampak terhadap hukum pidana nasional baik materiil maupun formal. Oleh karena sudah cukup banyak konvensi mengenai kejahatan internasional yang sudah diratifikasi (meskipun masih lebih banyak yang tidak atau belum diratifikasi) oleh Indonesia, maka hal ini *membutuhkan politik hukum nasional yang tersendiri* dalam menghadapinya lebih-lebih dalam rangka pengkodifikasian hukum pidana Indonesia ke dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) baru yang rancangan naskahnya sudah diajukan

oleh Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Hal yang sama juga berlaku dalam rangka penyempurnaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Keenam, perjanjian-perjanjian internasional dalam golongan ketiga, yakni, perjanjian internasional yang pemberlakuannya ke dalam hukum nasional Indonesia dilakukan secara langsung (tidak dengan Undang-Undang ataupun dengan Keputusan Presiden) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 15 ayat 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000. Dengan kata lain, perjanjian-perjanjian internasional dalam golongan ini masuknya dan berlakunya ke dalam hukum nasional Indonesia sama sekali tanpa suatu bentuk tertentu, seperti Undang-Undang, Keputusan Presiden, ataupun bentuk peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih rendah. Perjanjian-perjanjian semacam ini yang pada umumnya substansinya mengenai masalah-masalah yang bersifat teknis-operasional, secara langsung mengikat dan kemudian juga secara langsung dapat dilaksanakan setelah ditandangani oleh wakil-wakil masing-masing pihak yang melakukan perundingan, atau setelah pertukaran dokumen atau nota diplomatik antara para pihak. Pada satu pihak, hal ini memang bisa dipahami, sebab Presiden atau eksekutif membutuhkan keleluasaan dan kecepatan dalam bertindak terutama dalam menghadapi masalah-masalah internasional yang semakin kompleks dan perubahan serta perkembangannya yang sangat cepat. Oleh karena berlakunya tanpa bentuk, tentu menimbulkan masalah dalam pengawasannya oleh pihak legislatif ataupun oleh publik. Dapatkah perjanjian seperti ini dimohonkan hak uji materiil ke hadapan Pengadilan? Atau bagaimanakah sikap hakim/pengadilan jika pada suatu waktu, perjanjian seperti ini dipersoalkan dalam suatu perkara yang sedang diperiksa oleh hakim/pengadilan?

Ketujuh, kalau apa yang dipaparkan di atas berkenaan dengan perjanjian-perjanjian internasional yang pemberlakuannya cukup didelegasikan oleh rakyat kepada pemerintah atau Pemerintah/Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat, ada lagi perjanjian internasional dalam golongan yang lain lagi, yakni perjanjian-perjanjian internasional yang sedemikian besar dan pentingnya sebab benar-benar secara langsung menyangkut hajat

hidup seluruh rakyat. Pengikatan diri pada perjanjan semacam ini, tidak cukup didelegasikan kepada kedua lembaga negara itu melainkan harus secara langsung oleh seluruh rakyat Indonesia melalui suatu referendum. Dalam hal ini, hukum nasional negara-negara anggota Uni Eropa dapat dijadikan sebagai bahan bandingan. Misalnya, ketika Uni Eropa bermaksud menetapkan "Euro" sebagai mata uang tunggal Uni Eropa atau ketika hendak menetapkan Konstitusi Uni Eropa sebagai hukum/Undang-Undang dasar dari Uni Eropa, dilakukan melalui referendum dari masing-masing negara anggotanya. Mengacu pada Uni Eropa tersebut, dan dalam rangka demokratisasi rakyat Indonesia serta juga dalam rangka perkembangan ASEAN pada masa yang akan datang, kiranya dalam hal-hal yang sangat atau maha penting seperti ini, perlu dilibatkan seluruh rakyat Indonesia. Tentu saja akan timbul masalah pemberlakuannya ke dalam hukum Indonesia, apakah juga dengan Undang-Undang ataukah dengan bentuk hukum yang lebih tinggi seperti Ketetapan MPR? Masalah ini perlu dikaji secara lebih mendalam.

Kedelapan, diberikannya hak atau kewenangan kepada *"daerah"* berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah untuk melakukan pinjaman luar negeri (Pasal 81) dan melakukan hubungan luar negeri (Pasal 88). Di samping masalah substansial, masalah lainnya yang ditimbulkan adalah bentuk peraturan perundang-undangan tentang pemberlakuannya ke dalam hukum nasional Indonesia, apakah dalam bentuk peraturan daerah, keputusan kepala daerah (Gubernur, Bupati ataukah Walikota) sehingga juga tunduk pada hak uji materiil. Ataukah diberlakukan secara langsung tanpa diberi bentuk sama sekali seperti halnya dengan perjanjian internasional pada *Keenam* di atas. Masing-masing dengan masalah ikutannya seperti telah diuraikan di atas.

Kesembilan, mengenai ruang lingkup teritorial berlakunya suatu perjanjian internasional, yakni, disamping ada perjanjian internasional yang diberlakukan di seluruh wilayah Indonesia, juga ada yang hanya diberlakukan di sebagian wilayah saja. Misalnya, di satu propinsi saja, atau di beberapa propinsi di satu pulau atau bagian pulau saja di wilayah Indonesia ini. Terhadap perjanjian

internasional semacam ini, terutama dalam era otonomi daerah dan juga dengan adanya lembaga negara yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD) kiranya perlu dipertimbangkan keterlibatannya sesuai dengan tugas dan wewenangnya. Bahkan jika substansinya berkenaan dengan masalah yang sangat berpotensi membahayakan daerah, mungkin juga perlu secara khusus keterlibatan rakyat daerah itu melalui referendum. Sebagai contoh fiktif, perjanjian bilateral antara Indonesia dengan salah satu negara sahabat seperti India tentang pembangunan dan pengembangan tenaga nuklir yang akan didirikan di suatu tempat di Sumatera Barat.

Kesepuluh, perjanjian-perjanjian internasional yang sudah diratifikasi oleh Indonesia dan juga sudah diberlakukan ke dalam dan menjadi bagian dari hukum nasional Indonesia yang karena sudah tidak sesuai lagi, pada suatu waktu diganti dengan perjanjian yang baru. Jika Indonesia meratifikasi dan memberlakukan perjanjian yang baru tersebut ke dalam hukum nasionalnya baik dengan Undang-Undang ataupun Keputusan Presiden, sebaiknya ada diktum tentang tidak berlakunya lagi (pencabutan) Undang-Undang atau Keputusan Presiden yang lama itu. Demikian juga halnya jika perjanjian yang bersangkutan pada tataran internasional sudah tidak diberlakukan lagi tetapi tidak diganti dengan yang baru, sehingga sudah tidak perlu diberlakukan atau diterapkan di dalam wilayah Indonesia, maka Undang-Undang ataupun Keputusan Presiden yang memberlakukannya itu juga perlu dinyatakan tidak berlaku lagi dengan suatu Undang-Undang ataupun Keputusan Presiden.

Kesebelas, diantara perjanjian internasional yang sudah diratifikasi dan diberlakukan dengan Undang-Undang, kemudian pada tataran internasional ada ketentuan-ketentuannya yang membutuhkan peraturan pelaksanaan yang juga berupa perjanjian, biasanya dengan nama protokol, yang derajat substansinya setingkat lebih rendah dibandingkan dengan substansi perjanjian itu. Jika Indonesia meratifikasi dan memberlakukannya ke dalam hukum nasional Indonesia, kiranya perlu dipikirkan bentuk hukumnya, misalnya, *peraturan pemerintah*. Jika ide ini dapat diterima, maka akan ada tiga bentuk peraturan perundang-undangan tentang

pemberlakuan perjanjian internasional ke dalam hukum nasional Indonesia, yaitu: *undang-undang, **peraturan pemerintah,** dan keputusan presiden.* Tentu juga harus disertai dengan pengubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000.

Keduabelas, satu lagi persoalan yang tampaknya terlupakan, yakni, bagaimana keberadaan dari perjanjian-perjanjian internasional peninggalan jaman kolonial Belanda dengan negara-negara (kolonial) lain? Sejauh manakah perjanjian ini masih berlaku melalui Pasal-Pasal Aturan Peralihan dari Undang-Undang Dasar yang pernah dan sedang berlaku sekarang ini? Selama ini politik hukum Indonesia berkenaan perjanjian-perjanjian peninggalan Belanda tampaknya sifatnya sangat kasuistis atau sama sekali tidak ada politik hukum yang komprehensif. Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 juga tidak tampak ada pengaturan tentang perjanjian-perjanjian peninggalan jaman kolonial. Hal ini memang bisa dimengerti, sebab semakin lama semakin jauh jarak waktu jaman kolonial itu dengan jaman modern sekarang maupun yang akan datang, sehingga perjanjian-perjanjian jaman kolonial itu satu per satu akan terkubur dan banyak yang sudah tidak sesuai lagi dan bahkan sudah diganti dengan yang baru, seperti perjanjian-perjanjian tentang garis batas wilayah Republik Indonesia peninggalan Belanda dengan Inggris di pulau Kalimantan.

V. Penutup

Sebenarnya masih banyak lagi masalah teoritis dan praktis yang dapat dieksplorasi dari Pasal 11 UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional ini. Namun dengan paparan masalah-masalah di atas kiranya sudah cukup menampakkan betapa keduanya perlu diubah lagi untuk disesuaikan dengan perkembangan hukum perjanjian internasional maupun dengan perjanjian-perjanjian internasional itu sendiri yang semakin lama semakin bertambah banyak baik secara kuantitatif maupun kualitatif.