

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENELITIAN PERJANJIAN KEUANGAN INTERNASIONAL DAN PEMBANGUNAN EKONOMI NASIONAL SERTA NEGARA BERKEMBANG¹

Oleh: Dr. Jeane Neltje Saly, S.H., M.H.²

I. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Perjanjian keuangan internasional, pembangunan ekonomi dan kebijakan pemerintah merupakan instrumen yang dapat di indikasikan sebagai faktor internal dan eksternal memajukan ekonomi nasional suatu negara dan dapat pula menimbulkan ketergantungan negara berkembang dalam mensejahterakan rakyatnya, sesuai dengan teori manajemen ekonomi pembangunan yang dikemukakan Michael Todaro.³ Pengaruh hukum/perjanjian internasional terhadap bidang lain di luar hukum, kontra hukum murni Hans Kelsen,⁴ memang terjadi dalam pelaksanaan. Keadaan ini dibenarkan oleh para ahli hukum, antara lain Bagir Manan,⁵ yang mengatakan bahwa hukum mempengaruhi bidang-bidang dalam hukum itu sendiri dan dapat pula terhadap bidang-bidang di luar hukum tersebut.

Biasanya perjanjian internasional semacam ini dilakukan dengan negara-negara maju yang memiliki kepentingan politik ekonomi dengan negara-negara berkembang yang melakukan perjanjian internasional tersebut. Hal ini dapat dilihat di negara-negara Amerika Latin misalnya Argentina, dan di Korea Selatan, serta Indonesia, Pemerintah RI sudah sering melakukan perjanjian pinjaman

¹ Paper disampaikan Dalam Temu Diskusi Pemuka Masyarakat, LSM, dan Para Pejabat Kantor Wilayah Dep. Hukum Dan HAM RI, Dalam Rangka Penyuluhan Hukum di Daerah Papua, Jayapura, Desember 2005, dan untuk memenuhi permintaan dari Ditjen PP merupakan salah satu bagian dalam majalah yang diterbitkan oleh Ditjen PP, dengan beberapa perubahan sesuai perkembangan hukum, Jakarta, Juni, 2006

² Ahli Peneliti Muda Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum Dan HAM RI, Hasil Penelitian yang dilakukan berkaitan dengan Penyusunan RUU Perjanjian Internasional Di Bidang Keuangan, Khususnya Tentang Mekanisme Dan Prosedur

³ Michael Todaro, Pembangunan Ekonomi Di Negara Ketiga, Al. Bah, Haris Munandar, Jakarta, 1999, Hlm. 104-157

⁴ Hans Kelsen. Dalam Wolfgang Friedman Legal Theory. Harvard University Press, Boston Massachusetts, USA, P. 21. Hans Kelsen mengemukakan pendapat bahwa hukum adalah kumpulan norma, walaupun dalam mempertahankan pendapat tersebut tidak konsisten.

⁵ Bagir Manan. Perkembangan Hukum Dan Peraturan Perundang-undangan, Unpad Press, Bandung, 2002, Hlm. 3.

luar negeri/*loan agreement* dengan negara-negara lain, misalnya dengan Amerika Serikat dan negara-negara Eropah.

Perjanjian internasional yang berkaitan dengan pinjaman luar negeri tersebut dilakukan oleh Presiden berdasarkan Pasal 11 ayat (2) UUD 45.⁶ Ketentuan ini mengandung arti bahwa dalam hal-hal tertentu pembuatan perjanjian dengan negara lain diatur dalam undang-undang.⁷ Penjabaran dasar pelaksanaannya diatur dalam Undang-Undang Nomor. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, yang ditetapkan pada tanggal 23 Oktober (UU No.24/2000 tentang Perjanjian Internasional).

Tujuan dibentuknya UU ini adalah disamping untuk kepentingan nasional antara lain untuk mencerdaskan, dan meningkatkan kesejahteraan umum, juga untuk melakukan hubungan kerja sama internasional yang diwujudkan dalam perjanjian internasional.⁸

Masalah yang terkait dengan pinjaman dan/atau hibah luar negeri diatur dengan undang-undang tersendiri.⁹ Sumber Pinjaman Luar Negeri dapat berupa pinjaman IGGI yang bersifat bilateral dan multilateral, dan pinjaman non-IGGI. Pinjaman bilateral berasal dari pemerintah suatu negara melalui suatu lembaga/Badan Keuangan yang dibentuk oleh negara bersangkutan. Tugas lembaga tersebut adalah mengelola, dan melaksanakan pemberian pinjaman pada negara peminjam, antara lain Jepang (*Overseas Economic Cooperation Fund/OECF*), Amerika (*United States Agency for International Development Agency (USAID)*), dsbnya. Pinjaman multilateral berasal dari Lembaga/Badan Keuangan Internasional maupun regional yang Indonesia ikut sebagai anggota, antara lain *International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)*, *International Development Association (IDA)*, dan *International Fund for Agricultural Development (IFAD)*.

Sebelum berlakunya UU No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional penerapan perjanjian internasional di Indonesia didasarkan pada Surat Nomor 2826/HK/60 tanggal 22 Agustus tahun 1960 tentang Pembuatan Perjanjian-Perjanjian Internasional Dengan Negara Lain yang ditujukan kepada DPR. Dalam surat tersebut dikatakan bahwa hanya perjanjian yang penting-

⁶ Pasal 11 Ayat (2) tersebut menentukan bahwa: "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 peraturan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat".

⁷ Pasal 11 Ayat (3) menentukan bahwa: "Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional, dan perubahan kementerian negara diatur dalam undang-undang. Perjanjian internasional yang akan diberlakukan di Indonesia biasanya diajukan ke DPR, dan dapat pula hanya berupa pemberitahuan.

⁸ Latar belakang dan tujuan dibentuknya UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dapat ditemukan dalam Konsiderans Menimbang UU tersebut.

⁹ Dasar hukum perjanjian internasional diatur dalam Pasal 10 huruf f UU UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional UU.

penting saja yang dibuat dalam undang-undang, sedang perjanjian-perjanjian lainnya hanya disampaikan kepada DPR untuk diketahui.

Mekanisme yang dilakukan tersebut belum mencerminkan suatu mekanisme perjanjian pinjaman luar negeri yang terpadu. Keadaan ini menimbulkan kesenjangan dalam koordinasi pelaksanaan perjanjian pinjaman luar negeri. Di samping berasal dari faktor internal tersebut, juga berasal dari faktor eksternal berupa perbedaan penanganan dana. Berbedanya penanganan dana pada masing-masing negara atau pemilik sumber dana yang merupakan obyek pinjaman luar negeri menimbulkan berbagai persoalan. Persoalan yang timbul semakin rumit karena pinjaman luar negeri yang dilakukan antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah Negara lain menimbulkan dampak tidak saja terhadap bidang ekonomi, akan tetapi juga terhadap bidang hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara.

1.2 Permasalahan

Sesuai uraian di atas permasalahannya adalah:

- 1.1.1 Apa fungsi dan manfaat pelaksanaan perjanjian pinjaman luar negeri di bidang keuangan dalam menunjang pembangunan ekonomi negara berkembang?
- 1.1.2 Bagaimana mekanisme pelaksanaan perjanjian pinjaman luar negeri berdasarkan UUD 1945, dalam peningkatan pembangunan ekonomi nasional?
- 1.1.3 Apa akibat hukum perjanjian pinjaman keuangan luar negeri berdasarkan UUD 45 dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional?

1.3 Tujuan Penelitian

- 1.3.1 Menemukan bagaimanakah fungsi dan manfaat perjanjian pinjaman luar negeri di bidang keuangan dalam menunjang pembangunan ekonomi negara berkembang.
- 1.3.2 Menemukan bagaimana mekanisme pelaksanaan perjanjian pinjaman luar negeri di bidang keuangan berdasarkan Pasal 11 UUD 45 dalam pembangunan ekonomi nasional
- 1.3.3 Menemukan bagaimana akibat hukum perjanjian pinjaman keuangan luar negeri berdasarkan UUD 45 dan dalam pembangunan ekonomi nasional.

1.4 Kegunaan Penelitian

- 1.4.1 Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran atau bahan bagi pengembangan ilmu pengetahuan ekonomi pembangunan dan wawasan di bidang hukum, khususnya di

bidang hukum perjanjian internasional, kewenangan lembaga dalam pinjaman luar negeri di bidang keuangan, serta hukum pembangunan ekonomi nasional pada umumnya.

- 1.4.2 Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan atau pertimbangan bagi pihak yang berwenang dan para pengambil keputusan/kebijakan di berbagai instansi terkait dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan pinjaman luar negeri di bidang keuangan dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia, dibandingkan dengan negara berkembang lainnya, serta peraturan perundang-undangan terkait dan kebijakan di bidang mekanisme keuangan. Terutama diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan pertimbangan oleh pemerintah dalam menunjang pembentukan peraturan perundang-undangan keuangan negara bagi pengembangan ekonomi nasional.

1.5 Kerangka Teori

1.5.1 Hukum Nasional

Secara nasional instrumen hukum yang diratifikasi merupakan pengatur tingkah laku dalam masyarakat, khususnya dalam pelaksanaan pembangunan, sesuai yang dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja,¹⁰ agar berjalan secara tertib dan tercapai tujuan yang dicita-citakan. Berpatokan pada pemikiran tersebut dihubungkan tujuan perjanjian internasional di bidang keuangan, maka terwujudnya kesejahteraan rakyat yang dicita-citakan UUD 45, dapat dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia, apabila pelaksanaan perjanjian pinjaman tersebut dan penerapannya dalam pembangunan ekonomi nasional dilakukan dilandasi hukum yang jelas.

Perjanjian internasional di bidang keuangan negara termasuk dalam bidang hukum publik yang diatur dalam hukum internasional dan dibuat oleh pemerintah dengan negara, organisasi internasional sebagai subyek hukum internasional lainnya. Bentuk dan nama perjanjian dalam prakteknya cukup beragam. Hal itu antara lain *treaty, convention, agreement, memorandum of understanding, protocol, charter, declaration, final act, arrangement, exchange of notes, agreed minutes, summary record, process verbal, modus vivendi, dan letter of intent*.¹¹

¹⁰ Mochtar Kusumaatmadja, Fungsi Hukum Dalam Pembangunan Nasional, Bina Cipta, Jakarta, 1976, Hlm, 11.

¹¹ Alinea VI bagian 1, Penjelasan Umum UU No. 24 Tahun 2000 tentang Pembuatan Perjanjian Internasional.

Mekanisme pelaksanaannya berdasarkan hukum dasar negara RI. Hukum dasar sebagai pedoman utamanya adalah UUD 45, Pasal 11. Ketentuan Pasal 11 UUD 45 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan, dengan mempertimbangkan kepentingan rakyat banyak. Dihubungkan dengan pembangunan ekonomi yang bertujuan mensejahterakan rakyat secara merata melalui pembangunan ekonomi, maka Presiden sering melakukan perjanjian dengan negara-negara lain yang ekonominya maju.

Ketentuan Pasal 11 UUD 45 memberikan dasar hukum pelaksanaan kekuasaan Presiden sebagai konsekuensi dari kedudukannya sebagai Kepala Negara. Pasal 11 Ayat (1) UUD 45 menentukan bahwa: "Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain". Ayat (2) menentukan tentang kewenangan-kewenangan Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait, antara lain dengan beban keuangan negara.¹² Dalam pembuatan perjanjian internasional tersebut dapat menimbulkan akibat perubahan atau pembentukan peraturan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat".

Pengaturan dalam Pasal 11 UUD 45 bersifat ringkas sehingga memerlukan penjabarannya lebih lanjut. Untuk itu dibutuhkan suatu perangkat peraturan perundang-undangan yang secara tegas mendefinisikan kewenangan lembaga eksekutif dan legislatif dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional serta aspek-aspek lain yang diperlukan. Hal itu bermanfaat dalam mewujudkan hubungan yang dinamis antara kedua lembaga tersebut. Pelaksanaan ketentuan Pasal 11 ayat (2) ini dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (UU No.24/2000 tentang Perjanjian Luar Negeri). Pada saat belum berlakunya UU No.24/2000 tentang Perjanjian Luar Negeri ini, pengaturan mengenai pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional tidak dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan yang jelas. Hal itu menimbulkan banyak kesimpangsiuran dalam praktek.¹³

Pasal 10 huruf f UU ini menentukan bahwa masalah yang terkait dengan pinjaman dan/atau hibah luar negeri diatur dengan undang-undang tersendiri, antara lain pinjaman dan/atau hibah luar negeri merupakan salah satu dari

¹² Selain kewenangan Presiden dalam membuat perjanjian internasional di bidang keuangan yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan bidang keuangan negara, Ayat (2) ini memberikan pula kewenangan pembuatan perjanjian internasional yang berkaitan dengan beban keuangan negara.

¹³ Penjelasan Umum UU No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

beberapa jenis perjanjian yang harus disahkan dalam bentuk undang-undang, dan memiliki konsekuensi penundukan diri¹⁴

Bagi negara yang tidak ikut aktif, diberikan kesempatan untuk menyatakan penundukan diri yang dapat melalui mekanisme dalam tiga tahapan, yaitu ratifikasi (*ratification*), penerimaan (*acceptance*), dan aksesi atau turut serta (*accession*), persetujuan (*approval*), dan lain-lain cara yang disepakati oleh mereka.¹⁵ Secara prinsip tidak ada perbedaan dan pengaruh terhadap pihak-pihak yang aktif dalam proses pembuatan perjanjian dengan pihak ketiga yang melakukan pernyataan penundukan diri tersebut, tunduk pada isi perjanjian kecuali ada pernyataan terikat pada perjanjian disertai dengan persyaratan (*reservation*).

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan atau mekanisme yang telah berjalan selama ini, hal tersebut memerlukan penalaran yang luas, karena apabila kita menafsirkan secara sempit terhadap Pasal 11 UUD 1945, hal tersebut jelas menentukan bahwa setiap perjanjian harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, tanpa melihat apakah perjanjian tersebut berbobot politik atau tidak. Hal ini mengandung pengertian bahwa perjanjian mengenai soal-soal kecilpun harus memperoleh persetujuan dari DPR.

Pengaturan sebelumnya hanya menitikberatkan pada aspek pengesahan perjanjian internasional. Oleh karena dibutuhkan adanya suatu peraturan perundang-undangan yang mencakup aspek pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional demi kepastian hukum.

Sebelum ditetapkannya UU ini pemerintah melalui surat Nomor 2826/HK/60 tanggal 22 Agustus tahun 1960 tentang Pembuatan Perjanjian-Perjanjian Internasional Dengan Negara Lain yang ditujukan kepada DPR, menyatakan bahwa pengertian perjanjian sebagaimana terdapat pada Pasal 11 UUD 1945 tidak mengandung arti untuk semua perjanjian, tetapi hanya perjanjian yang penting-penting saja dan lazimnya berbentuk traktat (*treaty*). Sedangkan perjanjian-perjanjian lainnya akan disampaikan kepada DPR untuk diketahui. Hal ini dimaksudkan agar Pemerintah mempunyai keleluasaan bergerak dalam menjalankan hubungan internasionalnya.

¹⁴ Dituangkannya perjanjian internasional dalam suatu peraturan perundang-undangan nasional menimbulkan konsekuensi penundukan diri terhadap isi perjanjian internasional tersebut, bila negara itu ikut aktif dalam pembahasan dan persetujuan isi perjanjian. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 10 UU No.24/2000 tentang Perjanjian Internasional, Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila: a) berkenaan dengan masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara; b) perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia; c) kedaulatan atau hak berdaulat negara; d) pembentukan kaidah hukum baru; dan f) pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

¹⁵ Pernyataan pengikatan diri dalam perjanjian internasional yang dilakukan oleh suatu negara diatur dalam Pasal 11 sampai dengan Pasal 15 Konvensi Wina Tahun 1969.; Selanjutnya lihat pula Lord Mc Nair, *The Law of Treaties*, Oxford University Press, London, 1962.

Perjanjian penting yang dimaksud Pemerintah dalam surat sebagaimana tersebut di atas adalah perjanjian yang mengandung materi politik.

Persoalan-persoalan politik atau persoalan-persoalan yang dapat mempengaruhi haluan politik luar negeri negara, seperti halnya dengan perjanjian-perjanjian persahabatan, perjanjian-perjanjian persekutuan (aliansi), perjanjian-perjanjian tentang perubahan wilayah atau penetapan tapal batas. Ikatan-ikatan yang sedemikian rupa sifatnya sehingga mempengaruhi haluan politik luar negeri Negara, dapat terjadi bahwa ikatan-ikatan sedemikian dicantumkan dalam perjanjian kerja sama ekonomi dan teknis atau pinjaman uang.¹⁶

Surat Presiden ini dalam praktek pelaksanaan perjanjian internasional merupakan pedoman untuk membuat dan mengesahkan perjanjian internasional. Dalam perkembangannya dirasakan bahwa surat Nomor 2826/HK/60 tanggal 22 Agustus tahun 1960 tentang Pembuatan Perjanjian-perjanjian Internasional Dengan Negara Lain tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan semangat reformasi.

Pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional antara pemerintah Republik Indonesia dan pemerintah negara-negara lain, organisasi internasional dan subyek hukum internasional lain adalah suatu perbuatan hukum yang sangat penting karena mengikat negara pada bidang-bidang tertentu, dan oleh sebab itu pembuatan dan pengesahan suatu perjanjian internasional harus dilakukan dengan dasar-dasar yang jelas dan kuat, dengan menggunakan instrumen peraturan perundang-undangan yang jelas pula.

Dalam rangka mencapai tujuan negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 45, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, pemerintah negara Republik Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional melakukan hubungan dan kerja sama internasional yang diwujudkan dalam perjanjian internasional.

Perjanjian internasional yang ditentukan dalam UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional adalah setiap perjanjian di bidang hukum publik, diatur oleh hukum internasional dan dibuat oleh pemerintah dengan negara, organisasi internasional atau subyek hukum internasional lain.¹⁷

Dalam UU No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, ditentukan bahwa pengesahan perjanjian internasional oleh pemerintah Republik Indonesia dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut.¹⁸

¹⁶ Soal-soal yang menurut UUD atau menurut sistem perundang-undangan kita harus diatur dengan Undang-undang, seperti soal-soal kewarganegaraan dan soal-soal kehakiman

¹⁷ Penjelasan Umum UU No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Alinea VI.

¹⁸ Pengesahan perjanjian internasional diatur dalam Bab III UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Pengesahan perjanjian internasional tersebut dilakukan dengan undang-undang atau keputusan Presiden.¹⁹ Pasal 10 UU No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional ditentukan bahwa perjanjian internasional yang berkenaan dengan masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara, perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia, kedaulatan atau hak berdaulat negara, pembentukan kaidah hukum baru dan pinjaman dan/atau hibah luar negeri dilakukan dengan undang-undang.

Dalam mempersiapkan pelaksanaan perjanjian internasional di bidang keuangan negara berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Menteri Keuangan mempunyai tugas melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan. Jadi otoritas dalam melakukan persiapan, pelaksanaan dan pengakhiran perjanjian dimaksud berada di tangan Menteri Keuangan. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai representasi rakyat Indonesia telah memberikan konsesinya kepada Menteri Keuangan untuk melakukan perjanjian dimaksud, termasuk perjanjian mengenai pinjaman dan hibah luar negeri.

Dalam kaitannya dengan pinjaman luar negeri, maka sebagaimana lazimnya, dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pinjaman tersebut akan diperlakukan sebagai penerimaan pembangunan. Berdasarkan ketentuan Pasal 23 UUD 1945 APBN ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang. Hal ini berarti harus mendapatkan persetujuan DPR. Jika tidak mendapat persetujuan DPR, maka pemerintah wajib menjalankan anggaran tahun sebelumnya. Dengan dicantumkannya nilai pinjaman dimaksud dalam Undang-undang APBN, maka persetujuan DPR (ratifikasi atas perjanjian pinjamannya) secara otomatis telah *including* di dalamnya. Hal ini berarti tindakan pemerintah yang mengikatkan negara RI dengan negara lain atau lembaga internasional dalam bentuk perjanjian pinjaman uang telah disetujui DPR sebagai wakil rakyat.

Dalam praktek ketatanegaraan kita dewasa ini, dikenal adanya dua bentuk ratifikasi perjanjian luar negeri, yaitu dengan Undang-undang atau dengan Keputusan Presiden. Apabila suatu perjanjian luar negeri mensyaratkan bahwa perjanjian tersebut harus diratifikasi dengan undang-undang, maka pemerintah harus mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang ratifikasi perjanjian dimaksud kepada DPR. Tata cara pengajuan Rancangan Undang-undang dimaksud sama dengan penyampaian RUU pada umumnya, yaitu melalui Prolegnas.²⁰ Namun dalam keadaan tertentu, Pemrakarsa dapat menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) di luar Prolegnas setelah terlebih dahulu

¹⁹ Ketentuan mengenai pengesahan perjanjian internasional ini diatur dalam Pasal 9 ayat (2).

²⁰ Sementara itu, Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 yang merupakan Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden, dengan disertai penjelasan tentang konsepsi pengaturan RUU yang meliputi urgensi dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur, dan jangkauan serta arah pengaturan. Keadaan tertentu tersebut adalah antara lain meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional. Sedangkan ratifikasi tersebut sangat dibutuhkan sebagai suatu syarat mutlak bagi efektifnya perjanjian yang realisasinya diperlukan segera. Tata cara semacam ini kurang praktis diterapkan bagi RUU Ratifikasi Perjanjian internasional karena memerlukan waktu yang lama, sementara isi ratifikasi ada yang sangat dibutuhkan, apalagi yang berkaitan dengan pinjaman keuangan untuk kebutuhan pembangunan.

Oleh karena itu ratifikasi perjanjian luar negeri dengan Undang-undang secara teknis dapat menghambat efektivitas dari tujuan dilakukannya perjanjian internasional tersebut. Hal ini akan sangat terasa apabila perjanjian tersebut menyangkut perjanjian bantuan luar negeri berupa pinjaman utang luar negeri yang setiap perjanjiannya harus diratifikasi dengan Undang-undang. Untuk itu, bagi perjanjian utang luar negeri ratifikasinya cukup sekali saja dalam Undang-undang APBN sebagaimana diuraikan di atas.

Dalam pada itu, sebagaimana amanat Undang-undang Perjanjian Internasional, mengenai perjanjian internasional yang terkait dengan pinjaman dan hibah luar negeri, laporan realisasi pinjaman dan hibah luar negeri pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat disampaikan setiap tahun yang memuat antara lain naskah perjanjian dan posisi pinjaman dan hibah luar negeri Pemerintah. Penyediaan informasi oleh Pemerintah mengenai posisi Pinjaman dan Hibah Luar Negeri Pemerintah kepada khalayak pun harus tersedia sebagai wujud transparansi dan akuntabilitas Pemerintah kepada publik.

Selaras dengan fungsi *controlling*, Dewan Perwakilan Rakyat perlu melakukan pengawasan terhadap Pemerintah, walaupun tidak diminta persetujuan sebelum pembuatan perjanjian internasional tersebut karena pada umumnya pengesahan dengan Keppres hanya dilakukan bagi perjanjian internasional di bidang teknis. Di dalam melaksanakan fungsi dan wewenangnya,

Undang-undang Beserta Peraturan Pelaksanaannya, sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 18 Ayat (3) (tentang ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden distapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya), dan Pasal 24 (tentang pendelegasian ketentuan lebih lanjut tentang tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden yang diatur dengan Peraturan Presiden), Undang-Undang Nomor 10 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden. Dalam Lampiran Undang-Undang dimaksud, diatur bahwa untuk penyusunan Rancangan Undang-Undang, Menteri Departemen Teknis yang bersangkutan sebagai pemrakarsa berdasarkan Prolegnas.

DPR dapat meminta pertanggungjawaban atau keterangan Pemerintah mengenai perjanjian internasional yang telah dibuat. Apabila dipandang merugikan kepentingan nasional, perjanjian internasional tersebut dapat dibatalkan atas permintaan DPR.

Mengingat Undang-undang mengenai perjanjian internasional di bidang keuangan mengikat semua pihak, maka harus diumumkan kepada semua pihak. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 13 Undang-undang Perjanjian Internasional yang menyatakan bahwa setiap Undang-undang dan Keputusan Presiden tentang pengesahan Perjanjian Internasional ditempatkan di Lembaran Negara. Penempatan peraturan perundang-undangan suatu perjanjian internasional di dalam Lembaran Negara dimaksudkan agar setiap orang dapat mengetahui perjanjian yang dibuat pemerintah dan mengikat seluruh warga negara Indonesia, sehingga asas *pacta sunt servanda* dan *primat hukum internasional* dapat terimplementasi dengan baik tanpa harus bertentangan dengan hukum nasional.

1.5.2 Hukum Internasional

Dalam rangka mewujudkan salah satu tujuan nasional ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial sebagaimana dimaksud dalam alinea IV Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, hubungan dengan bangsa-bangsa lain di dunia banyak diwujudkan dalam bentuk perjanjian internasional, baik dilakukan secara bilateral, regional, maupun multilateral. Adapun bentuk pengesahan yang dilakukan dalam rangka "menasionalisasi" perjanjian internasional meliputi beberapa kategori, yaitu: a) ratifikasi, apabila pemerintah ikut menandatangani naskah perjanjian; b) aksesi, apabila pemerintah tidak ikut menandatangani naskah perjanjian; dan c) penerimaan/penyetujuan, apabila pemerintah memberikan pernyataan menerima atau menyetujui dari negara-negara pihak pada suatu perjanjian internasional atas perubahan suatu perjanjian internasional

Pembuatan perjanjian internasional dan pengikatan diri pada perjanjian internasional dilakukan sesuai dengan proses yang sudah biasa dilakukan dalam kebiasaan internasional. Wayan Parthiana mengemukakan bahwa proses pembuatan dan penyusunan perjanjian internasional dari awal sampai mengikatnya harus melalui prosedur tertentu yang sudah umum diterima oleh masyarakat internasional pada umumnya dan negara-negara pada khususnya.²¹ Pada umumnya prosedur perjanjian yang harus ditempuh para pihak yang dibedakan dalam dua jenis, yaitu yang melalui dua tahap/meliputi tahap perundingan dan tahap penandatanganan/ yang merupakan tahap pengesahan/ pengikatan diri pada isi ketentuan dalam perjanjian, dan yang melalui tiga tahap/

²¹ Wayan Parthiana, *Beberapa Hukum Internasional Dan Hukum Nasional Indonesia*, Binacipta, Jakarta, 1987, Hlm, 130.

disamping perundingan dan penandatanganan juga pengesahan atau persetujuan untuk terikat pada perjanjian (*consent to be bound by a treaty*)/ persetujuan atau penerimaan, yang harus menjalani tahap berikut, yaitu penyampaian oleh wakil yang telah menandatangani naskah perjanjian itu kepada pemerintah negaranya masing-masing untuk dibahas dan dipertimbangkan lebih lanjut apakah akan menundukan diri atau akan menolaknya.

Ketidaksamaan prosedur ini menunjukkan adanya makna dan arti yang berbeda. Apakah tujuan pembedaan pembentukannya dan fungsi dan kegunaan yang sebenarnya dari pernyataan atau persetujuan untuk terikat pada perjanjian tersebut. Perbedaan dalam dua golongan tersebut didasarkan pada isi dalam perjanjian internasional tersebut. Perjanjian dua tahap adalah perjanjian yang isinya bersifat teknis dan tidak begitu besar pengaruhnya terhadap eksistensi dan kepentingan politik negara tidak begitu besar. Perjanjian yang dilakukan melalui tiga tahap pada umumnya adalah perjanjian yang materinya demikian penting dan bertalian dengan eksistensi dan kepentingan negara secara menyeluruh.

2. Pembahasan

2.1 Fungsi dan Manfaat Pelaksanaan Perjanjian Pinjaman Luar Negeri di Bidang Keuangan

Perjanjian internasional merupakan salah satu sarana mencapai harapan pembangunan ekonomi. Perjanjian semacam ini pada saat ini merupakan sumber hukum terpenting dalam hukum ekonomi/keuangan internasional. Perjanjian internasional merupakan pilihan terbaik dalam rangka memberikan batasan mengenai hak dan kewajiban dalam hubungan-hubungan ekonomi internasional publik yang dilakukan pemerintah dengan negara lain, organisasi internasional, dan subyek hukum internasional lainnya yang berupa suatu entitas hukum dan mempunyai kapasitas membuat perjanjian internasional dengan negara. Subyek hukum lainnya dapat juga berupa perusahaan transnasional yang merupakan perusahaan yang melakukan kegiatan-kegiatan komersial dan ekonomi lainnya untuk negara-negara lain melalui perusahaan-perusahaan cabangnya di negara-negara lain.

Perjanjian yang dilakukan oleh Presiden dalam bidang keuangan dilaksanakan sesuai dengan mekanisme dan prosedur yang ditentukan dalam hukum internasional.

Perjanjian internasional sesuai dengan definisi yang dipakai dalam Pasal 2 *Vienna Convention on the law of Treaties*, suatu perjanjian internasional (*treaty*) sebagai suatu perjanjian dimana dua negara atau lebih mengadakan atau bermaksud mengadakan suatu hubungan diantara mereka yang diatur oleh hukum internasional. Istilah perjanjian internasional (*treaty*) dalam konvensi ini dianggap sebagai nama umum (*nomen generalissimum*) dalam hukum

internasional dan dianggap mencakup perjanjian yang dibentuk antara organisasi-organisasi internasional satu sama lain, atau antara organisasi internasional di satu pihak dan negara di pihak lain, meskipun sesungguhnya ketentuan dalam Konvensi Vienna hanya menunjuk pada perjanjian antara negara yang dibuat dalam bentuk tertulis saja.

Perjanjian internasional merupakan instrumen utama yang dimiliki masyarakat internasional untuk memprakasai atau mengembangkan kerja sama internasional. Secara umum, suatu perjanjian internasional dimaksudkan untuk membebaskan kewajiban-kewajiban yang mengikat terhadap negara-negara pesertanya.

2.2 Mekanisme Berlakunya Perjanjian Internasional

Praktek pembentukan dan pemberlakuan perjanjian internasional ditempuh melalui langkah-langkah sebagai berikut:

- Penunjukan orang-orang yang akan melakukan negosiasi atas nama negara.
- Sekali suatu negara memutuskan untuk memulai negosiasi dengan negara atau negara-negara lain untuk memuat perjanjian tertentu, maka langkah yang pertama dilakukan adalah menunjuk dan mengangkat wakil-wakil untuk melakukan negosiasi-negosiasi. Setiap wakil itu harus diakreditasi dan harus dilengkapi dengan kuasa yang diperlukan, bukan saja menyangkut statusnya tetapi juga kewenangannya untuk menghadiri dan ikut serta secara aktif dalam negosiasi-negosiasi, juga untuk menutup dan menandatangani Final Act perjanjian.
- Negosiasi dan penerimaan (*acceptance*)
Negosiasi mengenai suatu perjanjian dilakukan baik melalui *pourparlers* (dalam hal perjanjian-perjanjian bilateral) atau melalui konferensi diplomatik. Dalam kedua prosedur tersebut masing-masing delegasi tetap memelihara hubungan dengan pemerintahannya.
- Pengesahan, penandatanganan dan pertukaran instrumen-instrumen.

Apabila rancangan akhir perjanjian telah disepakati, maka instrumen tersebut siap untuk dilakukan penandatanganan biasanya lebih merupakan formalitas saja. Berkaitan dengan perjanjian-perjanjian multilateral, penandatanganan pada umumnya dilakukan pada saat sidang penutupan resmi (*séance de cloture*), pada saat mana setiap delegasi membubuhkan tandatangan atas nama kepala negara atau kepala pemerintah yang mengirimkannya. Meskipun sifatnya formalitas, penandatanganan penting sekali bagi suatu perjanjian, terutama karena tindakan ini akan mengesahkan perjanjian dan penanggalan perjanjian.

Akibat atau pengaruh penandatanganan suatu perjanjian bergantung pada apakah perjanjian tersebut tunduk pada ratifikasi, penerimaan atau persetujuan

ataukah tidak. Apabila perjanjian itu tunduk pada ratifikasi, penerimaan atau persetujuan, maka penandatanganan tidak lebih daripada pengertian bahwa para wakil delegasi telah menyepakati naskah dan berkeinginan untuk dilakukan tindakan lanjutan (yaitu diterima atau ditolak). Penandatanganan juga menunjukkan arti pihak pemerintah untuk melakukan kajian-kajian baru terhadap persoalan-persoalan yang diatur dalam perjanjian dalam kaitannya dengan implementasi secara domestik. Apabila perjanjian itu tidak tunduk pada ratifikasi, penerimaan atau persetujuan, maka dapat dikatakan bahwa instrumen yang bersangkutan mengikat sejak waktu penandatanganan.

2.3 Ratifikasi

Para wakil atau delegasi yang menandatangani perjanjian internasional atau konvensi selanjutnya akan menyerahkan naskah perjanjian kepada pemerintahnya masing-masing untuk disetujui, apabila disyaratkan demikian dalam perjanjian atau diratifikasi.

Secara teori, ratifikasi adalah persetujuan oleh Kepala Negara atau Kepala Pemerintah dari negara penandatanganan yang dibubuhkan pada perjanjian oleh wakil-wakil yang berkuasa penuh yang telah diangkat sesuai dengan ketentuan.

Saat ini dalam praktek, ratifikasi lebih penting dari sekedar formalitas semata-mata, karena dianggap pernyataan resmi oleh suatu negara tentang persetujuannya untuk terikat oleh perjanjian. Pasal 2 Konvensi Vienna ratifikasi didefinisikan sebagai "tindakan internasional... dengan cara mana suatu negara menetapkan pada taraf internasional persetujuannya untuk terikat oleh suatu perjanjian".

Adakalanya ratifikasi dianggap sebagai hal yang sangat penting, sehingga tanpa prosedur ini suatu perjanjian internasional dianggap tidak efektif.²² Menurut praktek yang berlaku saat ini, ratifikasi merupakan syarat esensial. Hampir setiap perjanjian internasional modern memuat syarat ratifikasi yang dinyatakan secara tegas. Oleh karena itu pada saat ini dianggap bahwa wewenang wakil-wakil yang berkuasa penuh dibatasi adanya syarat ratifikasi tersebut. Ratifikasi mungkin merupakan formalitas, namun formalitas yang esensial.²³

Dalam praktek pelaksanaan perjanjian internasional negara-peserta perjanjian diberikan hak untuk melakukan berbagai tindakan.

²² Hal ini dikemukakan oleh Lord Stowell : (1 cat.kaki: Didalam kasus *The Eliza Ann* (1812) 1 Dods 244,248, dikutip dari J.G. Starke, *Introduction to International Law*, p.10

²³ Pasal 14 Konvensi Wina menentukan bahwa persetujuan suatu negara untuk terikat oleh suatu perjanjian internasional ditegaskan melalui ratifikasi, apabila : (a) perjanjian internasional itu secara tegas menyatakan diperlukannya ratifikasi ' atau (b) negara-negara yang merundingkannya menyepakati bahwa ratifikasi diperlukan; atau (c) perjanjian internasional itu ditandatangani dengan tunduk pada ratifikasi; atau (d) kehendak menandatangani tunduk pada ratifikasi tercermin dari Kuasa Penuh atau secara tegas dinyatakan selama berlangsungnya perundingan-perundingan.

Negara-negara berhak untuk memperoleh kesempatan mempelajari kembali dan meninjau kembali instrumen-instrumen yang ditandatangani oleh para wakil mereka sebelum melaksanakan kewajiban-kewajiban yang dirinci di dalamnya. Negara peserta dapat menarik diri dari keikutsertaannya dalam suatu perjanjian internasional jika negara yang bersangkutan menghendakinya. Tindakan ini dilakukan atas alasan kedaulatannya.

Selanjutnya negara peserta dapat melakukan penyesuaian atas isi perjanjian terhadap hukum nasionalnya, dan berakibat perjanjian internasional tersebut harus mengalami perubahan atau penyesuaian dalam hukum nasional. Jangka waktu antara penandatanganan dan ratifikasi akan memungkinkan negara-negara untuk mengeluarkan atau meminta persetujuan parlemen yang diperlukan untuk kemudian meratifikasi. Pertimbangan ini penting dalam kaitan negara-negara federasi, dimana jika perundang-undangan untuk memberlakukan ketentuan-ketentuan perjanjian internasional berada dalam wewenang unit-unit anggota federasi, maka ketentuan-ketentuan perjanjian internasional harus dikonsultasikan oleh pemerintah pusat sebelum perjanjian internasional itu dapat diratifikasi.

Prinsip demokrasi diterapkan dalam pelaksanaan perjanjian, yaitu bahwa pemerintah dapat menyetujui perjanjian internasional tersebut dan dapat pula tidak menyetujuinya.

Perkembangan sistem ketatanegaraan saat ini, dimana berbagai organ pemerintah selain Kepala Negara diberi andil kekuasaan dalam pembuatan perjanjian internasional telah menambah penting arti ratifikasi. Dalam pada itu, prosedur yang dipakai di setiap negara menyangkut ratifikasi juga berbeda-beda. Misalnya, sering negara-negara menekankan perlunya persetujuan atau konfirmasi parlemen atas suatu perjanjian internasional, meskipun secara tegas perjanjian internasional yang bersangkutan menentukan bahwa perjanjian berlaku sejak pembubuhan tandatangan, sementara negara-negara lainnya dengan konsisten mengikuti ketentuan dalam perjanjian yaitu menganggap bahwa perjanjian mengikat tanpa perlu diambil langkah lanjutan.

Dalam praktek Inggris, tidak ada ketentuan yang mensyaratkan bahwa semua perjanjian internasional harus disetujui oleh parlemen sebelum diratifikasi. Memang, ada kebiasaan untuk mengajukan perjanjian internasional tertentu kepada Parlemen untuk memperoleh persetujuan, misalnya perjanjian internasional yang menyangkut aliansi, dan ratifikasi hanya boleh dilakukan apabila telah diperoleh persetujuan Parlemen. Namun, secara teoritis, Kepala Negara (Ratu/Mahkota) secara konstitusional bebas untuk meratifikasi setiap perjanjian internasional tanpa persetujuan Parlemen. Campur tangan Parlemen hanya diperlukan jika substansi perjanjian ternyata mengubah hak-hak pribadi warga negara, atau membebankan kewajiban pungutan dan dana masyarakat dan sebagainya.

Biasanya ratifikasi merupakan tindakan yang dilakukan oleh Kepala Negara, tetapi dalam kasus perjanjian-perjanjian yang kurang begitu penting maka pemerintah sendiri atau Menteri Luar negeri dapat melakukan ratifikasi. Dokumen ratifikasi pada umumnya merupakan instrumen yang sangat formal, kendati hukum internasional tidak memberikan petunjuk mengenai formalitas instrumen-instrumen itu.

Wewenang untuk menolak ratifikasi dianggap melekat pada kedaulatan negara, oleh karena itu menurut hukum internasional tidak ada kewajiban moral untuk meratifikasi suatu perjanjian internasional.

Namun, dalam kasus "*Law Making Treaties*" multilateral, seperti konvensi-konvensi ILO, keterlambatan negara-negara dalam melakukan ratifikasi (atau tidak meratifikasi) akan menyebabkan kecaman dan persoalan-persoalan serius. Kantor ILO sejak lama telah mengembangkan teknik khusus untuk mengawasi ratifikasi konvensi-konvensi dan pelaksanaannya dalam hukum nasional, dengan membentuk suatu Komite Khusus yang menangani masalah ini.

2.4 Akses dan Adhesi

Dalam praktek, apabila suatu negara tidak menandatangani suatu perjanjian internasional, maka negara itu hanya dapat melakukan akses (*accede*) atau adhesi (*adhere*) para perjanjian itu. Menurut praktek saat ini, suatu negara yang bukan penandatangan juga dapat mengaksesi atau mengadhesi perjanjian sebelum perjanjian yang bersangkutan berlaku. Perbedaan antara akses dan adhesi dikemukakan oleh beberapa teoritis, dan tidak didukung oleh praktek negara-negara.

Akses meliputi keikutsertaan sebagai peserta dari keseluruhan perjanjian internasional dengan penerimaan penuh dan utuh atas semua ketentuannya kecuali jika ada reservasi, sedangkan adhesi dapat berupa penerimaan hanya atas sebagian dari perjanjian internasional. Karena akses meliputi penerimaan atas keseluruhan perjanjian internasional maka status keikutsertaannya sama dengan penandatangan asli perjanjian, sementara adhesi tidak demikian. Karena hanya menerima prinsip-prinsip yang ada dalam perjanjian saja.

Akses diterapkan pula pada penerimaan oleh suatu negara atas suatu perjanjian internasional setelah penyimpanan sejumlah ratifikasi yang disyaratkan untuk berlakunya perjanjian. Sebagai contoh, apabila suatu perjanjian internasional mensyaratkan sepuluh ratifikasi untuk memberlakukannya, maka setelah sepuluh instrumen ratifikasi disimpan (*deposited*), maka penerimaan (atau ratifikasi) ke-11 atau selanjutnya dapat disebut "akses".

Pasal 2 Konvensi Vienna mempersamakan pengertian ratifikasi dan akses, sementara menurut Pasal 15 Konvensi itu akses memerlukan persetujuan untuk

terikat pada kewajiban perjanjian internasional dengan cara yang sama mutatis mutandis sebagaimana prosedur ratifikasi menurut Pasal 14.

Tidak ada bentuk yang berlaku bagi suatu instrumen aksesi yang ditetapkan oleh hukum internasional, meskipun pada umumnya instrumen itu sama bentuknya seperti ratifikasi. Sesungguhnya, pemberitahuan dengan maksud untuk ikut serta dalam suatu perjanjian internasional saja sudah cukup memenuhi syarat.

Pada dasarnya negara-negara yang tidak ikut serta melakukan penandatanganan perjanjian internasional hanya dapat melakukan aksesi. Aksesi ini dapat dilakukan apabila disetujui oleh semua negara yang menjadi pesertanya. Rasio dari aturan ini adalah bahwa negara-negara peserta mempunyai hak untuk mengetahui dan menyetujui masuknya negara lain sebagai peserta perjanjian, sehingga keseimbangan hak dan kewajiban yang diciptakan oleh perjanjian yang mengikat mereka tidak terganggu.

Saat mulai berlakunya perjanjian internasional bergantung pada ketentuan dalam perjanjian itu sendiri, atau atas kesepakatan negara-negara pesertanya.²⁴ Ada perjanjian yang langsung berlaku sejak penandatanganan, tetapi apabila diperlukan ratifikasi, penerimaan atau persetujuan, maka menurut hukum internasional perjanjian itu akan mulai berlaku efektif hanya setelah pertukaran penyimpanan sejumlah ratifikasi, penerimaan atau persetujuan oleh semua penandatanganan, hal ini menjadi kecenderungan yang berlaku saat ini. Namun kadang-kadang waktu tepatnya mulai berlaku perjanjian ditetapkan tanpa memperhatikan jumlah ratifikasi yang masuk.

Perjanjian internasional yang dibentuk oleh anggota PBB harus didaftarkan segera dan dipublikasikan oleh Sekretariat PBB.²⁵ Negara peserta pada perjanjian yang tidak didaftarkan tidak dapat menyandarkan argumen pada perjanjian jikalau suatu saat berperkara di hadapan *International Court of Justice* atau dalam sidang-sidang Majelis Umum atau Dewan Keamanan. Namun demikian, ketentuan ini tidak dapat diartikan sebagai menyatakan tidak sah suatu perjanjian yang tidak didaftarkan.

Kewajiban untuk melakukan publikasi oleh Sekretariat dilaksanakan melalui *United Nations Treaties Series*, lengkap dengan daftar ratifikasi, penerimaan, reservasi dan sebagainya secara periodik

Tahap akhir dari proses perjanjian internasional adalah memasukkan secara tegas ketentuan-ketentuan perjanjian itu dalam hukum internasional dan memberlakukannya, serta pengaturan dan pengawasan pelaksanaannya oleh organisasi internasional yang ditentukan.

²⁴ Konvensi Wina, Tahun 1969, Pasal 24 ayat 1

²⁵ Pendaftaran dan publikasi perjanjian internasional diatur dalam Pasal 102 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa.

2.5 Reservasi

Reservasi merupakan suatu tindakan suatu negara untuk melakukan penghindaran terhadap salah satu ketentuan dalam perjanjian internasional. Suatu negara sering mau menandatangani atau meratifikasi atau memberikan persetujuan lainnya untuk terikat oleh suatu perjanjian internasional secara sedemikian rupa sehingga beberapa ketentuan tertentu dari perjanjian itu tidak mengikatnya, atau berlaku terhadapnya dengan beberapa perubahan. Hal ini dapat dilakukan jika ada ketentuan tegas dalam perjanjian internasional itu sendiri; dan ada persetujuan antara negara-negara peserta; atau (c) melalui reservasi (reservation) yang dibuat sebagaimana mestinya.

Apabila suatu negara hanya ingin terikat oleh bagian tertentu dari suatu perjanjian internasional, persetujuan untuk terikat tersebut hanya efektif apabila hal itu dibolehkan oleh perjanjian internasional yang bersangkutan atau diperjanjikan dengan negara-negara peserta lain. Apabila suatu perjanjian internasional mengizinkan suatu negara peserta untuk terikat oleh sebagian tertentu ketentuan yang dipilihnya diantara ketentuan-ketentuan yang berbeda, maka persetujuan itu harus jelas dengan ketentuan nama negara itu akan terikat.²⁶ Pasal 17 Konvensi Wina Tahun 1969.

Reservasi dalam Pasal 2 Konvensi Wina didefinisikan sebagai "Suatu pernyataan sepihak, dengan cara apapun, yang dibuat oleh suatu negara pada saat penandatanganan, meratifikasi, menerima, menyetujui atau mengaksesi suatu perjanjian internasional, dengan mana negara itu bermaksud untuk meniadakan atau mengubah akibat hukum dari penerapan ketentuan-ketentuan tertentu dari perjanjian internasional". Sebagai contoh, suatu reservasi mungkin menyatakan pembebasan dari suatu ketentuan perjanjian, atau mengubah ketentuan-ketentuan atau akibat-akibatnya, atau menafsirkan ketentuan yang bersangkutan secara khusus. Pernyataan oleh negara penandatanganan mengenai bagaimana perjanjian internasional akan diberlakukan, yang isinya tidak mengubah kewajiban-kewajiban dari penandatanganan vis-a-vis negara penandatanganan lain, adalah bukan reservasi dalam pengertian sebenarnya.

Seperti halnya dengan kebebasan untuk tidak melakukan ratifikasi, *privilege* dalam membuat reservasi dipandang sebagai hal yang berkaitan dengan kedaulatan dan persamaan derajat negara-negara menyatakan tidak terikat oleh ketentuan dari perjanjian internasional daripada mereka yang sama sekali tidak menerimanya/meratifikasikannya.

Akibat hukum dari resevasi hanya mengubah ketentuan-ketentuan perjanjian internasional yang direservasi, tetapi tetap menjaga keutuhan hubungan perjanjian dengan negara yang tidak membuat reservasi.

²⁶ Pasal 17 Konvensi Wina Tahun 1969.

Pada dasarnya, suatu negara yang mengajukan reservasi hanya dapat melakukan dengan persetujuan negara-negara peserta lain. Jika tidak demikian, maka keseluruhan tujuan perjanjian internasional itu akan terganggu. Adakalanya keinginan untuk melakukan reservasi sudah dikemukakan pada saat sidang-sidang atau pada waktu berlangsungnya konferensi yang kemudian disetujui oleh delegasi negara lain, tetapi pada prinsipnya suatu reservasi "embrio" demikian harus ditegaskan kembali saat penandatanganan, atau saat ratifikasi, penerimaan atau aksesi. Apabila suatu negara ingin melakukan ratifikasi atau memberikan persetujuan lainnya dengan reservasi, maka negara yang bersangkutan harus menanyakan kepada negara-negara peserta lain, apakah mereka menyetujui reservasi tersebut atau tidak. Namun, dalam prakteknya, negara-negara biasanya mengabaikan syarat memperoleh persetujuan dari negara lain demikian. Reservasi yang dilakukan pada saat penandatanganan tidak diumumkan pada saat berlangsungnya konferensi, sedangkan reservasi yang dilakukan pada saat ratifikasi atau aksesi tidak dikonsultasikan atau dimintakan persetujuan negara-negara peserta lain.

Bentuk pencatatan reservasi cukup beraneka ragam, kadang-kadang reservasi dimasukkan dalam Protocol penandatanganan yang dilampirkan pada perjanjian internasional yang bersangkutan, kadang juga dilampirkan pada Final Act, adakalanya dibuat catatan di bawah atau di atas tandatangan negara yang membuatnya, atau dikemukakan melalui deklarasi pada waktu konferensi yang kemudian dicatat dengan minuta (atau *process-verbal*) laporan sidang.

Reservasi dan penerimaan, atau penolakan terhadap reservasi harus dibuat secara tertulis dan diumumkan sebagaimana mestinya, juga reservasi yang dibuat pada saat penandatanganan perjanjian internasional yang mengharuskan ratifikasi, penerimaan atau persetujuan, harus dikonfirmasi dalam instrumen ratifikasi, penerimaan, atau persetujuan lainnya.²⁷ Pada umumnya, diakui bahwa reservasi-reservasi yang secara tegas ataupun secara implisit dilarang oleh syarat-syarat dari suatu perjanjian internasional adalah tidak diperbolehkan, sementara yang efektif adalah jika perjanjian internasional "secara tegas" diperbolehkan oleh perjanjian internasional, maka hal itu memerlukan persetujuan lagi dari negara-negara peserta perjanjian lainnya, kecuali jika perjanjian internasional yang bersangkutan mengatur demikian.²⁸

Dengan makin meningkatnya jumlah konvensi atau perjanjian internasional multilateral, maka praktek pembuatan reservasi (yang tidak dapat dicegah karena prinsip kedaulatan negara) terhadap instrumen-instrumen multilateral telah menimbulkan persoalan yang cukup mengganggu. Jelas dengan semakin banyaknya jumlah reservasi, maka ada kecenderungan semakin melemahkan daya berlaku atau keefektifan perjanjian internasional multilateral. Disamping

²⁷ Pasal 23 Konvensi Wina, Tahun 1969

²⁸ Pasal 20 Ayat (1) Konvensi Wina Tahun 1969.

itu, negara-negara yang tidak mengetahui bahwa reservasi boleh dilakukan mungkin akan menghalangi negara-negara yang meratifikasi dengan reservasi.

Apabila perjanjian internasional hanya melibatkan sejumlah kecil negara, dan jelas dari maksud dan tujuan perjanjian internasional itu bahwa penerimaan sepenuhnya perjanjian itu merupakan syarat utama, maka dibolehkan atau tidaknya reservasi diajukan terhadap instrumen konstitusi organisasi internasional, *prime facie*, disyaratkan penerimaan atau persetujuan oleh organ yang kompeten dari organisasi internasional itu, kecuali jika ada ketentuan tegas yang mengatur sebaliknya.

Apabila aturan-aturan ini tidak diterapkan, maka suatu negara yang melakukan reservasi diterima menjadi peserta perjanjian internasional vis-à-vis negara yang menerima reservasinya, sedangkan penolakan terhadap reservasi tidak akan menghalangi berlakunya perjanjian internasional diantara negara yang menolak dan negara yang mereservasi, kecuali jika negara yang menolak tersebut menentangnya, yang ditentukan dalam Pasal 20 ayat 4 Konvensi Vienna.

Pada tahun 1950, persoalan partisipasi maksimum dalam suatu perjanjian internasional multilateral timbul dalam kaitannya dengan penolakan terhadap reservasi-reservasi para peserta Konvensi *Genocide* 1948. Masalahnya meliputi (a) pemberian izin reservasi; (b) akibat dari reservasi; dan (c) hak-hak dari negara-negara peserta untuk menolak reservasi. Hal ini kemudian diajukan kepada *International Court of Justice*, yang untuk ini memberikan *advisory opinion* yang dapat disimpulkan sebagai berikut :

Tentang pemberian izin reservasi: Reservasi-reservasi dapat diizinkan meskipun tidak ada suatu ketentuan pun dalam konvensi yang membolehkannya. Persetujuan tegas oleh negara-negara yang berkepentingan berkaitan dengan reservasi itu tidak diperlukan, karena persetujuan itu dapat secara implisit. Apabila suatu reservasi sesuai dengan hakekat dan tujuan-tujuan suatu konvensi, maka negara yang membuat reservasi dapat dianggap sebagai peserta penuh pada instrumen itu. Batu uji bagi kesesuaian itu adalah prinsip bahwa konvensi harus memiliki daya berlaku universal dan prinsip "integritas" dari instrumen yang bersangkutan.

Mengenai akibat dari reservasi: tes kesesuaian sebagaimana dikemukakan di atas harus diterapkan, karena apabila suatu negara secara pantas menolak reservasi dengan alasan reservasi itu tidak sesuai dengan tujuan konvensi, maka tindakan negara bersangkutan yang menganggap negara yang mereservasi sebagai non peserta perjanjian adalah sah.

Hak negara-negara untuk menolak reservasi: Suatu negara yang berhak untuk menandatangani atau menerima konvensi, tetapi kemudian tidak melakukannya, tidak bisa menentang reservasi-reservasi. Juga penolakan oleh negara penandatanganan (tetapi tidak meratifikasi instrumen yang bersangkutan) tidak efektif setelah ratifikasi.

Advisory opinion ini dianggap terlalu memberikan kebebasan untuk membuat reservasi. Test objektif tentang kesesuaian reservasi dengan tujuan perjanjian internasional juga sulit diterima oleh negara-negara pendatang, yang kemungkinan tidak akan menandatangani instrumen seandainya negara itu secara subjektif menyadari bahwa negara-negara lain akan melakukan reservasi yang cukup dratis terhadap instrumen yang bersangkutan.²⁹

Komisi juga mengusulkan dimuatnya ketentuan-ketentuan tegas dalam perjanjian internasional mengenai boleh tidaknya reservasi dan akibat hukum dari reservasi apabila dimuat. Namun, Majelis Umum PBB menganjurkan kepada negara-negara bahwa mereka harus mengikuti *advisory opinion* dari ICJ.³⁰ Hal ini dilandasi oleh kenyataan bahwa jumlah negara sejak tahun 1952 meningkat cukup dratis sehingga untuk bisa mengefektifkan suatu perjanjian internasional perlu keikutsertaan dari jumlah besar negara dan karenanya memberikan kemungkinan seluas-luasnya bagi reservasi, walaupun dengan konsekuensi bahwa integritas suatu perjanjian internasional akan rusak karena kebebasan ini. Memang kalau dilihat dalam hukum internasional yang berlaku saat ini, negara-negara dibebaskan untuk melakukan reservasi dengan persyaratan asalkan mengikuti prinsip-prinsip hukum tentang reservasi dengan beberapa kekecualian tertentu.³¹

Barangkali metode terbaik untuk memecahkan masalah ini adalah dengan memasukkan klausula khusus dalam perjanjian internasional, yang menentukan bahwa negara-negara dapat melakukan reservasi dengan syarat harus berkonsultasi terlebih dahulu dengan negara peserta lain, selanjutnya ditentukan batas waktu untuk memberikan jawaban terhadap keinginan reservasi ini, sehingga apabila dalam jangka waktu tertentu itu tidak diperoleh jawaban tegas maka dianggap bahwa reservasi itu disetujui. Tetapi apabila kemudian negara-negara peserta mengemukakan keberatan terhadap reservasi, maka negara yang mengajukan harus diberikan alternatif untuk meratifikasi (tanpa embel-embel reservasi) atau tidak meratifikasi.

3. Analisis Administrasi Ekonomi Pembangunan Di Bidang Hukum

Praktek yang berkembang belakangan ini adalah suatu negara meratifikasi atau mengaksesi suatu perjanjian internasional tetapi tunduk pada pernyataan-pernyataan oleh pemerintah menyangkut penerimaan atau penafsiran khusus.

²⁹ Kajian yang dilakukan oleh *Law Commission* mengenai masalah ini pada tahun 1951 tidak serta merta mengikuti jalan pikiran IJC, tetapi menekankan pada perlunya persetujuan terhadap reservasi. ILC berpendapat bahwa yang lebih penting adalah mempertahankan "integritas" suatu konvensi/perjanjian internasional daripada mementingkan penerimaan sebanyak mungkin peserta tetapi menyebabkan konvensi/perjanjian internasional itu tidak efektif.

³⁰ Anjuran/usul tersebut dapat dilihat dalam Resolusi Majelis Umum PBB, tanggal 12 Januari 1952,

³¹ Kebebasan negara dalam melakukan reservasi ditentukan dalam ketentuan Pasal 19 Konvensi Vienna

Penafsiran tersebut dapat terhadap keseluruhan maupun sebagian dari perjanjian internasional, atau tunduk pada deklarasi/pernyataan mengenai pelaksanaannya di tingkat nasional.

Dalam kenyataan sulit untuk memberikan pembedaan antara deklarasi/pernyataan demikian dengan reservasi. Apabila suatu pernyataan jelas-jelas dimaksudkan untuk mengubah atau menghapus suatu kewajiban yang dibebankan kepada negara yang meratifikasi atau mengaksesi perjanjian internasional, maka pernyataan tersebut harus dianggap sebagai suatu reservasi.

Era globalisasi yang terjadi sekarang memiliki daya pemicu besar dalam meningkatkan frekuensi dan intensitas interaksi hubungan dalam skala internasional yang memang sudah padat seiring dengan peningkatan jumlah pelaku interaksi. Akibatnya, peluang terjadinya benturan dan *dispute* juga meningkat. Masyarakat internasional menghendaki suatu penyelesaian praktis, pragmatis, namun komprehensif. Untuk itu, pada saat ini perkembangan menunjukkan bahwa perjanjian internasional, khususnya di bidang keuangan sedemikian berkembang dan menimbulkan implikasi pengaturan lokal di lingkungan nasional masing-masing pihak sebagai subyek hukum internasional publik.

Hal tersebut ditunjang pula dengan dua prinsip dasar dalam hukum internasional, yaitu berlandaskan pada anggapan-anggapan yang berkembang dalam lingkungan hukum internasional itu sendiri, yaitu: asas *pacta sunt servanda*, yang menyatakan bahwa suatu hukum internasional bersifat mengikat dan harus ditaati oleh seluruh masyarakat internasional, serta asas *primat hukum internasional*, yang berarti bahwa hukum internasional memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada hukum nasional.

Perhatian ekstra dari bangsa-bangsa pada umumnya terhadap perjanjian internasional. Terlebih lagi didukung oleh kecenderungan rehabilitasi negara-negara berkembang atas krisis ekonomi yang dihadapinya membuat perjanjian internasional menjadi fenomena tersendiri yang merupakan urgensi yang tidak dapat ditunda-tunda lagi.³²

Pengaturan secara internasional masalah perjanjian internasional diatur dalam *Vienna Convention/Konvensi Wina* tentang Perjanjian Internasional tahun 1969l.³³

³² Dalam pembuatan dan pengesahannya, perjanjian internasional melibatkan berbagai lembaga negara dan lembaga pemerintah berikut perangkatnya. Agar tercapai hasil yang maksimal, diperlukan adanya koordinasi di antara lembaga-lembaga yang bersangkutan. Untuk tujuan tersebut, diperlukan adanya suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur secara jelas dan menjamin kepastian hukum atas setiap aspek pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional.

³³ Konvensi ini memuat seperangkat peraturan komprehensif mengenai pembentukan, penafsiran dan pengakhiran perjanjian yang kemudian menjadi acuan banyak negara untuk membuat aturan lokal mengenai perjanjian internasional. Lebih dari 65 negara telah menjadi negara peserta Konvensi Wina yang berlaku efektif pada tanggal 27 Januari 1980. Namun sebagai negara, Indonesia tidak menjadi anggota atau peserta

Sesuai konvensi tersebut, perjanjian internasional adalah suatu kesepakatan internasional (*international agreement*) yang diadakan oleh negara-negara dan diatur oleh hukum internasional, dan perjanjian tersebut harus tertulis.

Dalam praktek masyarakat internasional membuat perjanjian dengan nama atau istilah yang berbeda-beda. Istilah atau nama yang digunakan, antara lain *Treaty, Convention, Agreement, Protocol, Covenant, Charter, Statute, Act, Declaration, Concordat, Exchange of Notes, Exchange of Letter, Agreed Minutes, Memorandum of Understanding, Final Act, General Act, Arrangement, Summary Records, Process Verbal, Letter of Intent, Pact, Compromis, dan Modus Vivendi*.³⁴

Kenyataan sampai saat ini belum ada klarifikasi secara normatif mengenai perbedaan istilah-istilah tersebut di atas.³⁵ Dalam praktek hukum perjanjian Amerika Serikat yang tertuang dalam *Restatement Section 301 Tahun 1978*, menyatakan bahwa semua istilah perjanjian tersebut pada prinsipnya memiliki status hukum yang sama, kecuali ketentuan-ketentuan dari perjanjian tersebut menyatakan sebaliknya.

Secara yuridis perbedaan tersebut tidak mengurangi hak dan kewajiban para pihak yang tertuang di dalam suatu perjanjian internasional. Penggunaan suatu bentuk dan nama tertentu bagi perjanjian internasional pada dasarnya menunjukkan keinginan dan maksud para pihak terkait serta dampak politiknya bagi para pihak tersebut. Istilah *Protocol* misalnya, biasa digunakan dalam beberapa aspek di bidang diplomatik, seperti catatan hasil keputusan suatu konferensi internasional, perjanjian setengah formil, dan penjelasan suatu perjanjian internasional. Istilah *Agreement* sering dipakai bergantian dengan istilah *treaty*, terutama terkait dengan hal-hal yang kurang formil. *Convention* merupakan istilah yang dipakai untuk keperluan yang lebih khusus daripada *agreement*. Istilah *arrangement* dipakai untuk pengaturan yang formalitasnya lebih rendah daripada *agreement*. *Declaration* merupakan suatu pernyataan tentang masalah pokok suatu persoalan yang mengikat pihak-pihak bersangkutan.

Perjanjian internasional tidaklah termasuk suatu kontrak yang diadakan oleh suatu negara (meskipun dilakukan negara lain). Karena, perjanjian ini semata-mata sifatnya komersial dan hukum yang mengatur perjanjian tersebut

Konvensi, sehingga pada prinsipnya Indonesia tidak terikat dengan isi Konvensi tersebut. Namun karena ketentuan-ketentuan Konvensi telah menjadi hukum kebiasaan internasional, maka dalam praktek isi konvensi tersebut mau tidak mau mengikat Indonesia

³⁴ Istilah atau nama perjanjian internasional tersebut dijelaskan pula dalam Penjelasan Umum, UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

³⁵ Pada umumnya bentuk dan nama perjanjian menunjukkan bahwa materi yang diatur oleh perjanjian tersebut memiliki bobot yang berbeda tingkatannya.

adalah hukum nasional atau hukum kontrak. Yang termasuk perjanjian seperti ini, misalnya adalah perjanjian pinjam-meminjam, leasing, dan sewa beli. Sedangkan perjanjian internasional yang dimaksud di sini adalah mengatur hukum publik dan mempunyai implikasi politik yang nyata.

Perjanjian tersebut tidak semata menciptakan hak dan kewajiban di antara negara-negara, tetapi juga di antara negara dan organisasi internasional. Secara tidak langsung, perjanjian internasional juga mengatur hubungan atau kepentingan (ekonomi) individu dengan negaranya.

Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bahwa pada umumnya perjanjian-perjanjian ekonomi internasional demikian memiliki sifat-sifat,³⁶ mempengaruhi secara luas tidak saja hubungan-hubungan antarnegara, tetapi juga mempengaruhi sistem hukum dan politik dan ekonomi negara-negara yang menjadi pihak atau peserta pada perjanjian tersebut. Karena umumnya perjanjian-perjanjian tersebut memuat hal-hal yang mempengaruhi kewenangan-kewenangan negara peserta dalam mengatur masalah-masalah kebijakan ekonomi dan kepentingan-kepentingan ekonominya, maka efektivitas dari perjanjian-perjanjian tersebut, yang pada analisis akhirnya bergantung pada kesepakatan dari para peserta (negara) perjanjian.³⁷

Undang-undang Perjanjian Internasional, mekanisme dan prosedur pinjaman dan/atau hibah luar negeri sebagai salah satu bentuk perjanjian internasional yang kerap dilakukan oleh pemerintah beserta persetujuannya oleh Dewan Perwakilan Rakyat akan diatur dengan Undang-undang tersendiri. Pada masa sekarang ini telah disusun rancangan Undang-undang tersebut yang pembahasannya telah sampai pada tahap pembicaraan Panitia Antar Departemen.

Hukum yang berubah-ubah dapat dipengaruhi oleh bidang-bidang lain di luar hukum, oleh sebab itu akibat hukum perjanjian internasional keuangan yang direncanakan untuk memajukan pembangunan dapat menimbulkan eksternal cost akibat ketergantungan pada dana asing tanpa diarahkan dan dimanfaatkan sesuai keperluannya. Dilihat dari kacamata teori ketergantungan yang dikemukakan oleh Michael P Todaro, negara-negara berkembang yang aktif dalam kegiatan hubungan ekonomi internasional, pada akhirnya hanya akan menjadi tergantung dan terus menerus dirugikan.³⁸ Namun apabila pelaksanaannya diikuti oleh pendapat kontra neoklasik yang memberi

³⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Bina Cipta, Jakarta, 1976, Hlm. 23.

³⁷ Hal ini berarti pula bahwa efektivitas yang berkelanjutan dari perjanjian-perjanjian ini bergantung pada kesepakatan dari para pesertanya. Perjanjian-perjanjian tersebut untuk dapat berlakunya harus dapat diterapkan pada sistem hukum nasional dari negara-negara pesertanya, maka efektivitas perjanjian internasional demikian bergantung pula kepada efektivitas isi perjanjian tersebut.

³⁸ Michael P Todaro, *Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga*, Alih Bahasa Haris Munandar, Erlangga, Jakarta, 1999.

kesempatan pengembangan pasar dalam pengawasan dan perencanaan pemerintah dapat mencapai hasil yang baik. Hal ini dapat dilihat pada negara-negara berkembang antar lain Korea selatan kian tergantung pada perekonomian internasional, namun sama sekali tidak dirugikan pada hubungan ekonomi internasional, bahkan masih menjadi koloni Jepang sampai tahun 1945. Faktor eksternal sebagai akibat dikuasai Jepang, dan Amerika Serikat yang membendung komunisme dan Korea Utara, menguntungkan karena memperoleh bantuan dari Amerika Serikat sejak tahun 1950 an, banyak terbantu dalam menjalin hubungan dagang dengan negara-negara maju barat yang memiliki kepentingan politik terhadap stabilitas kemakmuran Korea, antara lain melalui penggalangan industri domestik yang aktif, pembatasan operasi perusahaan-perusahaan multinasional serta pengutamaan industri pribumi dan pemakaian pinjaman untuk membiayai proyek investasinya, serta pelaksanaan *landreform* yang paling menyeluruh di kalangan negara berkembang dan memberi penekanan yang lebih besar pada pengembangan pendidikan dasar dari pendidikan universitas yang sangat penting bagi kemajuan Korea Selatan. Namun menjadi pertanyaan adalah bagaimana dilaksanakannya ketergantungannya ini.

Pengalaman pembangunan Korea Selatan menunjukkan ketergantungan yang tidak terlalu menguntungkan. Peran sentral pemerintah dalam pelaksanaan pasar kurang menguntungkan, namun dalam keberhasilan Korea Selatan sebagai akibat kepercayaan pada mekanisme pasar internasional. Dalam negeri peran pemerintah penting namun dalam menghadapi pasar ekspor mekanisme pasar diandalkan yang sesuai dengan teori kontra neoklasik.

Dalam kenyataannya sikap terhadap pasar internasional itu merupakan bagian dari kebijakan dan strategis pembangunan domestik oleh pemerintah. Kondisi ekonomi yang kuat merupakan salah satu keberhasilan di pasar internasional. Peran pemerintah dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga pengawasan strategi pembangunan di berbagai sektor, dan memberikan aneka pajak dan insentif yang mendorong kesediaan perusahaan-perusahaan untuk mengikuti arahan pemerintah dalam pengelolaan perekonomian nasional., termasuk penetapan perusahaan dan sektor-sektor andalan untuk ekspor, walaupun perusahaan itu milik swasta. Dukungan pemerintah ini lambat laun memungkinkan perusahaan domestik mampu bersaing dengan perusahaan multinasional dan mengasah keunggulan komparatif (dinamis).

Hal ini tidak terjadi di Argentina, juga negara-negara di Amerika latin dan Afrika yang mengalami perubahan struktural, namun standar hidup penduduknya mengalami stagnasi, yang bertentangan dengan teori pola struktural yang mengatakan bahwa terjadinya perubahan struktural tertentu merupakan pertanda kemajuan pembangunan yang diikuti oleh peningkatan kesejahteraan atau taraf hidup penduduknya. Negara-negara ini pada mulanya mengalami

pertumbuhan namun berakhir dengan kemerosotan dalam proses pembangunannya karena melakukan impor modal namun tidak melakukan tabungan domestik. Menurut data Bank Dunia Argentina mengalami pertumbuhan negatif selama 1995-2000an, investasi domestik susut minus 8,3% pertahun dan tidak dapat tinggal landas.

Dari uraian di atas Indonesia seharusnya memilih mana yang terbaik dalam menarik dana asing guna pembangunan ekonomi nasional. Apakah akan mengikuti apa yang dilakukan Korea selatan atau oleh Argentina dan negara-negara Amerika latin lainnya. Dalam kenyataannya berbagai kebijakan ditetapkan pemerintah yang mengindikasikan adanya campur tangan pemerintah untuk mencapai tujuan pembangunan nasional dengan cara antara lain menampung dana asing melalui pinjaman luar negeri, menetapkan berbagai kebijakan, namun pengaruh politik menghalangi terhambatnya pencapaian tujuan, dan budaya korupsi, pengaruh larangan persetujuan internasional di bidang perdagangan yang mempengaruhi bidang-bidang lain, menambah lambatnya pencapaian pembangunan.

4. Kesimpulan Dan Saran

4.1 Kesimpulan

4.1.1 Fungsi dan manfaat perjanjian pinjaman luar negeri sesuai Pasal 11 UU berdasarkan Pasal 11 UUD 45 adalah sebagai hukum dasar kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan dalam dalam membuat perjanjian internasional dengan negara lain yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar,bermanfaat bagi kehidupan rakyat yang terkait, antara lain melalui beban keuangan negara. Mekanisme pelaksanaan perjanjian pinjaman luar negeri yang dilakukan oleh suatu negara sesuai hukum internasional dalam pelaksanaan secara nasional melalui ratifikasi yang dianggap sangat penting, sehingga tanpa prosedur ini suatu perjanjian internasional dianggap tidak efektif. Menurut praktek yang berlaku saat ini, ratifikasi merupakan syarat esensial. Hampir setiap perjanjian internasional modern memuat syarat ratifikasi yang dinyatakan secara tegas. Oleh karena itu pada saat ini dianggap bahwa wewenang wakil-wakil yang berkuasa penuh dibatasi adanya syarat ratifikasi tersebut. Ratifikasi mungkin merupakan formalitas, namun formalitas yang esensial.

4.1.2 Gagasan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan perjanjian internasional di bidang keuangan khususnya tentang mekanisme dan prosedur dalam pelaksanaan Pasal 11 UUD 45 adalah Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam melaksanakan pemerintahan, oleh sebab itu demi kelancaran dan keterpaduan

pelaksanaan dan pengawasan, serta sanksi di bidang keuangan negara demi kepentingan rakyat dibutuhkan adanya laporan dari Pimpinan lembaga negara, pimpinan lembaga pemerintah, baik departemen maupun non departemen, di tingkat pusat dan daerah, maupun lembaga lainnya yang melakukan perjanjian internasional yang terkait dengan pinjaman dan hibah luar negeri.

- 4.1.3 Perjanjian keuangan dengan negara lain merupakan pelaksanaan salah satu tujuan negara, yaitu untuk memperoleh dana dalam pembangunan ekonomi guna kesejahteraan rakyat. Mengingat berlakunya perjanjian internasional di bidang keuangan mengikat semua pihak, maka harus diumumkan kepada semua pihak. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 13 Undang-undang Perjanjian Internasional yang menyatakan bahwa setiap Undang-undang dan Keputusan Presiden tentang pengesahan Perjanjian Internasional ditempatkan di Lembaran Negara. Penempatan peraturan perundang-undangan suatu perjanjian internasional di dalam Lembaran Negara dimaksudkan agar setiap orang dapat mengetahui perjanjian yang dibuat pemerintah dan mengikat seluruh warga negara Indonesia, sehingga asas *pacta sunt servanda* dan *primat hukum internasional* dapat terimplementasi dengan baik, dan tanpa harus bertentangan dengan hukum nasional.

4.2 Saran

- 4.2.1 Demi kelancaran pemanfaatan pelaksanaan pembangunan, maka perjanjian internasional yang sudah disepakati, sementara prosedur ratifikasi dilaksanakan, hasil perjanjian tersebut dapat diterapkan.
- 4.2.2 Demi terlaksananya mekanisme pengawasan maka Menteri Keuangan menyampaikan laporan perjanjian internasional yang terkait dengan pinjaman dan hibah luar negeri kepada Dewan Perwakilan Rakyat, dan menyediakan informasi tentang perjanjian internasional di bidang keuangan kepada publik. Ketentuan tentang pengawasan terhadap pelaksanaan atau penggunaan perjanjian internasional yang terkait dengan pinjaman dan hibah luar negeri dilakukan oleh instansi pengawasan internal maupun eksternal pemerintah. Laporan hasil pengawasan tersebut disampaikan kepada pimpinan lembaga negara, pimpinan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen di tingkat pusat maupun daerah yang bersangkutan dengan tembusan kepada Menteri.
- 4.2.3 Karena pelaksanaan dan penegakan perjanjian-perjanjian internasional ternyata mempunyai pengaruh yang cukup besar terhadap kaidah-kaidah hukum nasional, sehingga kadang-kadang kaidah hukum kita menjadi tidak efektif lagi, atau mendapat arti yang berbeda dari artinya semula.

Oleh sebab itu dengan diratifikasinya suatu perjanjian internasional, maka dibutuhkan pengkajian yang mendalam bagaimana pengaruhnya terhadap kaidah-kaidah hukum lain yang terkait.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin Suryaatmadja, *Pembangunan Ekonomi Dan Keuangan Negara Dalam Pelaksanaan Pembangunan Nasional*, Raja Grafindo, Jakarta, 2001.
- Bagir Manan, *Perkembangan Hukum Dan Peraturan Perundang-undangan*, Unpad Press, Bandung, 2002, Hlm. 3.
- Hans Kelsen, dalam *Wolfgang Friedman Legal Theory*, Harvard University Press, Boston Massachusetts, USA, P. 21. Hans Kelsen mengemukakan pendapat bahwa hukum adalah kumpulan norma, walaupun dalam mempertahankan pendapat tersebut tidak konsisten.
- Ibrahim Sungkono, *Hibah, Perjanjian Internasional Keuangan*, Hill n Co, Jakarta, 2002.
- J.G. Starke, *Introduction to International Law*, Harvard Law School, Boston, 2002
- Lord Stowell, *International Law, Convention and National Law*, Harvard University, Boston, 2001
- Michael Todaro, *Pembangunan Ekonomi Di Negara Ketiga*, Al. Bah, Haris Munandar, Jakarta, 1999, Hlm. 104-157
- Mochtar Kusumaatmadja, *Dasar Hukum Internasional*, Bina Cipta, Jakarta, 1976
- _____, *Pengantar Hukum Internasional*, Bina Cipta, Jakarta, 1976
- _____, *Undang-Undang Dasar 1945*
- Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Beserta Peraturan Pelaksanaannya, Direktorat Peraturan Perundangan-Undangan, Departemen Hukum Dan HAM RI.