

# Ratifikasi Perjanjian Internasional Menurut Tiga Undang-Undang Dasar Indonesia

Oleh : D. Sidik Suraputra

Sejak tahun 1958 pemerintah memiliki peran yang besar dalam menentukan pengesahan perjanjian internasional. Hal itu setidaknya diindikasikan dengan perbandingan relatif yang lebih besar pada bentuk ratifikasi perjanjian internasional dengan Keppres daripada bentuk Undang-undang. Fenomena tersebut menunjukkan DPR kita tidak terlibat secara penuh pada proses ratifikasi perjanjian internasional. Salah satu penyebabnya, menurut penulis artikel ini, dalam praktek perjanjian internasional yang seharusnya dituangkan dalam bentuk treaty, kadang-kadang hanya dimuat dalam bentuk agreement.



## Pendahuluan

Ratifikasi atau pengesahan yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah Ratifikasi Perjanjian Internasional oleh badan-badan yang berwenang menurut ketiga Undang-Undang Dasar Indonesia : UUD 1949 (Konstitusi R.I.S.), UUD 1950 dan UUD 1945. Masalah praktek ratifikasi menurut UUD Indonesia bukanlah masalah baru yang belum diperbincangkan. Sudah ada tulisan-tulisan ilmiah<sup>1</sup> maupun karya-karya tulisan para mahasiswa Fakultas Hukum yang telah membahas persoalan tersebut, sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum. Namun demikian, menurut hemat penulis, masih ada tempat untuk memperbincangkan masalah ini, dengan memperbandingkan masalah praktek ratifikasi perjanjian internasional dari tiga Undang-Undang Dasar yang pernah berlaku dan yang masih tetap berlaku. Perbincangan mengenai masalah tersebut, sepanjang pengetahuan penulis belum ada yang membahas.

Ratifikasi perjanjian Internasional diwujudkan melalui dua tahapan, yaitu tahapan Hukum Nasional dan tahapan Hukum Internasional. Dalam sistim pemerintahan yang demokratis, pengesahan perjanjian Internasional oleh pemerintah, baru dapat dilaksanakan setelah mendapat persetujuan dari parlemen. Setelah perjanjian Internasional mendapat pengesahan, kemudian dimuat dalam dokumen ratifikasi. Tahapan Hukum Internasional dari perjanjian bilateral adalah pertukaran dokumen ratifikasi antara negara peserta

1. A. Hamid S. Attamimi S.H., Pengesahan/Ratifikasi perjanjian Internasional "diatur" oleh Konvensi Keketatanegaraan, Majalah Hukum dan Pembangunan No. 4 tahun ke XII Juli, 1982, Edy Suryono, Praktek Ratifikasi Perjanjian Internasional di Indonesia. Remaja Keria C.V. Bandung 1984.

perjanjian. Dalam hal perjanjian multilateral dokumen ratifikasi diserahkan pada negara peserta perjanjian yang ditunjuk untuk menyimpan dokumen ratifikasi. Apabila perjanjian multilateral dibuat oleh Perserikatan Bangsa-bangsa maka penyimpanan dokumen ratifikasi dilakukan oleh kantor Sekretaris Jendral. Hanya setelah kedua tahapan ini selesai diwujudkan, baru perjanjian Internasional mengikat negara-negara peserta perjanjian.

Sesuai dengan judul tulisan ini maka perbincangan mengenai ratifikasi perjanjian Internasional adalah ratifikasi menurut hukum Nasional Indonesia. Pertukaran dokumen ratifikasi hanya dimungkinkan setelah proses ratifikasi dalam hukum Nasional selesai. Maka ketentuan-ketentuan ratifikasi dalam Undang-Undang Dasar beserta peraturan pelaksanaannya, dapat dikatakan merupakan ketentuan-ketentuan yang bersinggungan dengan hukum internasional. Ketentuan-ketentuan hukum nasional yang mempunyai daya transnasional, dalam perkembangan hukum internasional modern dapat disebut sebagai ketentuan hukum internasional.<sup>2</sup> Sehingga bagi pengamat hukum internasional dianjurkan agar jangan hanya memberi perhatian pada hukum kebiasaan internasional dan konvensi-konvensi internasional akan tetapi juga pada peraturan nasional yang mempunyai dampak hukum internasional.

Proses pengesahan atau ratifikasi perjanjian internasional dalam Undang-Undang Dasar Indonesia merupakan kerja sama antara eksekutif dan legislatif. Pemerintah sebagai badan eksekutif biasanya memegang peranan dalam membuat perjanjian-perjanjian internasional dengan negara lain atau turut serta pada perjanjian internasional yang sudah ada. Karena tidak semua perjanjian memerlukan ratifikasi, proses selanjutnya adalah memilih perjanjian-perjanjian yang perlu disampaikan pada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai badan legislatif untuk mendapat persetujuan. Dalam tulisan ini akan dicoba diketahui badan mana yang lebih berperan dalam ratifikasi perjanjian internasional dengan mengkaji perjanjian-perjanjian internasional yang disampaikan pada Dewan Perwakilan Rakyat dan bentuk peraturannya sebagai perwujudan dari ratifikasi.

### Menurut UUD 1949

Ketentuan-ketentuan mengenai hubungan internasional dan ratifikasi perjanjian-perjanjian internasional dalam UUD 1949 dimuat dalam pasal 174, pasal 175 dan pasal 176.

#### Pasal 174 :

*Pemerintah memegang pengurusan hubungan luar negeri.*

2. Lihat Philip C. Jessup, *Transnational Law*, New Haven, Yale University Press, 1956, Hal. 2-3, Myres McDougal and Harold Lasswell, *The Identification and Appraisal of Diverse Systems of Public Order*, Myres McDougal and Associates *Studies in World Public Order*, New Haven, Yale University Press, 1960, Hal. 3-41.

Pasal 175 :

- (1) *Presiden mengadakan dan mensahkan segala perjanjian (traktat) dan persetujuan lain. Kecuali ditentukan lain dengan Undang-Undang Federal, perjanjian atau persetujuan lain tidak disahkan melainkan jika sudah disetujui dengan Undang-Undang;*
- (2) *Masuk dalam dan memutuskan perjanjian dan persetujuan lain-lainnya dilakukan oleh Presiden dengan Undang-Undang Federal.*

Pasal 176 :

*Berdasarkan perjanjian dan persetujuan yang disebut dalam pasal 175, Pemerintah memasukkan Republik Indonesia ke dalam organisasi-organisasi antar negara.*

Dalam sistim negara federal perlu ditegaskan, sebagaimana dimuat dalam pasal 174 UUD 1949 bahwa hanya pemerintah federal (pusat) berhak mengadakan hubungan internasional. Negara bagian federal tidak mempunyai kewenangan untuk mengadakan hubungan luar negeri. Pasal 175 UUD 1949 memuat dua istilah: perjanjian dan persetujuan tanpa membedakan pengertian kedua istilah tersebut dan dikatakan dalam satu nafas. Untuk pengesahan maupun pemutusan hanya dapat dilakukan melalui Undang-Undang Federal. Dari pasal 175 dapat disimpulkan pertama-tama bahwa untuk ratifikasi perjanjian internasional diperlukan kerja sama antara pemerintah pusat bersama parlemen federal (pasal 127 UUD 1949), keduanya UUD 1949 tidak membedakan pengertian istilah perjanjian dan persetujuan. Kedua istilah tersebut merupakan padanan dari istilah traktat atau treaty yang untuk berlakunya memerlukan pengesahan dan parlemen. Dalam pasal 176 kembali dapat dibaca bahwa perjanjian dan persetujuan merupakan wahana untuk memasukkan Republik Indonesia Serikat setelah Undang-Undang kedalam Organisasi Antar Negara.

Umur dari UUD 1949 adalah sangat singkat hanya sampai tanggal 17 Agustus 1950, yang kemudian diganti dengan UUD 1950. Selama periode yang singkat ini penulis hanya menemukan satu perjanjian internasional yang mendapat pengesahan yaitu pengesahan perjanjian Konperensi Meja Bundar dengan keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat No. 33/1950 (L.N. R.I.S. No. 2/1950).

### **Menurut UUD 1950**

Ketentuan ratifikasi perjanjian internasional menurut UUD 1950<sup>3</sup> sebagaimana dimuat dalam pasal 120 dan pasal 121 adalah salinan dari pasal 175 dan pasal 176 UUD 1949. Pasal 174 UUD 1949 tidak dimuat dalam UUD 1950 karena sudah ada perubahan menjadi negara kesatuan maka tidak ada negara bagian. Dengan demikian adalah jelas bahwa yang mempunyai kewenangan untuk mengadakan hubungan luar negeri hanya pemerintah pusat.

Pasal 120 :

- (1) Presiden mengadakan dan mengesahkan perjanjian (traktat) dari persetujuan lain dengan negara-negara lain. Kecuali ditentukan lain dengan Undang-Undang, perjanjian atau persetujuan lain tidak disahkan melainkan sesudah disetujui dengan Undang-Undang;
- (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 memasukan Republik Indonesia ke dalam organisasi-organisasi antar negara.

Sama dengan ketentuan ratifikasi perjanjian internasional UUD 1949, bahwa pengesahan perjanjian internasional memerlukan kerja sama antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (D.P.R.) dan dimuat dalam bentuk Undang-Undang (Pasal 120 dan pasal UUD 1950) dan pemasukan Indonesia menjadi anggota organisasi internasional dengan persetujuan D.P.R. Karena perjanjian dan persetujuan kedua-duanya memerlukan persetujuan D.P.R., maka kata Logemann tidak ada gunanya untuk mencari perbedaan pengertian antara kedua istilah tersebut.<sup>4</sup> Selama berlakunya UUD 1950 tidak semua perjanjian internasional dalam praktek mendapat persetujuan dari D.P.R. Perjanjian internasional yang disetujui D.P.R. pada waktu itu ada dua puluh empat perjanjian. Kebanyakan dari perjanjian tersebut adalah perjanjian bilateral, berupa perjanjian persahabatan, kebudayaan dan ekonomi, beserta perjanjian multilateral dan keanggotaan Republik Indonesia pada organisasi internasional. Menurut kebiasaan internasional perjanjian-perjanjian yang bersifat politis seperti perjanjian-perjanjian persahabatan, kebudayaan dan perjanjian ekonomi berupa bantuan keuangan atau pinjaman yang melibatkan rakyat dalam pembayaran kembali adalah lazim bahwa perjanjian-perjanjian internasional sedemikian mendapat persetujuan dari D.P.R.

Dalam periode berlakunya UUD 1950, Republik Indonesia juga menjadi anggota dari organisasi-organisasi internasional. Pada tanggal 25 September 1950 Indonesia menjadi anggota dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (P.B.B.), melalui surat permohonan yang diajukan oleh Duta Besar Luar Biasa dan berkuasa penuh di P.B.B., L.N. Pallar. Isi surat tersebut adalah permohonan Republik Indonesia untuk ikut serta menjadi anggota P.B.B.<sup>5</sup>

3. Pemikiran dari Bab III ini diambil dari karangan penulis yang pernah dimuat dalam majalah Fakultas Hukum Universitas Indonesia, D. SIDIK SURAPUTRA, Pengesahan Perjanjian Internasional dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950, Majalah Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, No. 1, tahun V, Juli 1975.

4. Prof. DR. J.H.A. Logemann, Het. Staatrecht van Indonesie, N.V. Uitgeverij W. Van Hoeve-'S-Gravenhage, Bandung, 1955, hal. 59.

5. 93-G.P./U.N.-P.A., 25 September 1950, dimuat dalam United Nations Treaty Series Vol. 71, 1950, hal 154-155.

Pemasukan Indonesia menjadi anggota P.B.B. ini tidak pernah mendapat ratifikasi dari D.P.R. Keanggotaan Republik Indonesia dalam organisasi internasional yang mendapat persetujuan dari D.P.R. hanya beberapa saja. Yaitu keanggotaan pada Dana Moneter Internasional (International Monetary Fund) dan Bank Internasional Untuk Rekonstruksi dan Pembangunan (International Bank of Reconstruction and Development) dengan Undang-Undang No. 5/1954 (L.N. No. 16); Badan Keuangan Internasional (International Finance Corporation) dengan Undang-Undang No. 26/1956 (L.N. No. 67) dan keanggotaan pada Badan Tenaga Atom Internasional dengan Undang-Undang No. 25/1957 (L.N. No. 66). Sedangkan keanggotaan Republik Indonesia pada organisasi-organisasi internasional lainnya seperti Badan Kesehatan Dunia (World Health Organization), Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (International Civil Aviation Organization) dan organisasi khusus P.B.B., dilakukan hanya dengan surat permohonan ikut serta (aksesi), tanpa minta persetujuan lebih lanjut dari D.P.R.

Untuk menjawab pertanyaan mengapa ada penyimpangan dari ketentuan UUD 1950, mengenai keanggotaan dalam organisasi internasional ini, pemerintah kelihatannya mengambil sikap bahwa kalau dalam Anggaran Dasar Organisasi Internasional tidak mengharuskan diadakan ratifikasi lebih lanjut oleh badan yang berwenang dari calon peserta organisasi internasional, maka tidak diajukan permohonan pengesahan pada parlemen. Piagam P.B.B. hanya mengharuskan penanda tangan asli (original signatories) untuk meratifikasi keanggotaan P.B.B. Karena Indonesia bukan merupakan penanda tangan asli, maka keanggotaan Republik Indonesia pada P.B.B. tidak diratifikasi oleh parlemen. Sewaktu Indonesia masuk menjadi anggota Badan Tenaga Atom Internasional, merupakan salah satu dari penanda tangan asli, oleh karena itu maka keanggotaannya disahkan dengan Undang-Undang.

Kesimpulan yang dapat diambil dari pembahasan ratifikasi perjanjian internasional menurut UUD 1950, adalah bahwa praktek ratifikasi pada pengalangan waktu UUD 1950, tidak semuanya sesuai dengan ketentuan ratifikasi waktu UUD 1950. Sehingga dapat dipertanyakan apakah perjanjian-perjanjian internasional yang seharusnya diratifikasi menurut UUD 1950, akan tetapi dalam prakteknya tidak diratifikasi, masih mengikat Republik Indonesia. Untuk menjawab pertanyaan ini penulis sependapat dengan Prof. Fitzmaurice yang mengatakan bahwa :

*"Dalam hal-hal dimana perjanjian itu sendiri mengatakan dengan tegas bahwa berlakunya perjanjian digantungkan pada ratifikasi atau perundang-undangan setempat, kegagalan untuk meratifikasi perjanjian menurut konstitusi, seharusnya tidak usah menyebabkan kehilangan atau memengaruhi keabsahan internasional dari perjanjian, karena berlakunya perjanjian seluruhnya digantungkan pada tindakan-tindakan internasional dan tidak dari tindakan konstitusional dari negara setempat."*<sup>6</sup>

6. Sir Gerald, Fitzmaurice, "Do Treaties Need Ratification?" British Yearbook of International Law, vol 16, 1921, hal. 122.

Permohonan Indonesia untuk menjadi anggota P.B.B. telah ditempuh menurut prosedur internasional yang berlaku sehingga tidak usah diragukan lagi bahwa Piagam P.B.B. adalah mengikat Indonesia. Akan tetapi karena tidak diratifikasi dengan bentuk Undang-Undang, maka ketentuan-ketentuan dalam Piagam P.B.B. tidak mengikat langsung warga negara Indonesia. Meskipun dalam praktek ratifikasi perjanjian Internasional banyak menyimpang dari Undang-Undang Dasar, akan tetapi menurut Hukum Internasional tidak berpengaruh. Sehingga perjanjian-perjanjian Internasional yang dibuat selama kurun waktu berlakunya UUD 1950 yang tidak memenuhi prosedur ratifikasi, tetap mengikat Indonesia.

### Menurut Undang-undang Dasar 1945

#### Semasa revolusi

Ketentuan dalam UUD 1945 mengenai perjanjian Internasional dimuat dalam pasal 11 :

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

Perjanjian Internasional pertama kali dibuat Republik Indonesia adalah perjanjian Linggarjati yang disahkan Komite Nasional Pusat (KNI-P) yang pada waktu itu berperan sebagai badan legislatif pada tanggal 5 Maret 1947. Dalam usaha untuk memperoleh pengakuan dari negara lain pada Republik Indonesia, oleh Pemerintah telah dikirim suatu delegasi Indonesia ke Timur Tengah yang dipimpin oleh almarhum H. Agus Salim, Menteri Muda Kementerian Luar Negeri dan sampai di Mesir tertanggal 19 April 1947. Delegasi Republik Indonesia ini melakukan pendekatan-pendekatan dengan Pemerintah Mesir dan menghasilkan suatu perjanjian persahabatan antara Mesir dan Indonesia. Perjanjian ini ditandatangani oleh Perdana Menteri merangkap Menteri Luar Negeri Mesir Fahmi Nokrasji dan oleh H. Agus Salim tertanggal 10 Juni 1947. Perjanjian Persahabatan ini kemudian disahkan oleh KNI-P dan dimuat dalam Undang-undang No. 2/1948.<sup>7</sup>

Selanjutnya dalam lawatan delegasi Indonesia ke Suriah, telah ditandatangani Perjanjian Persahabatan Hubungan Diplomatik dan Konsuler antara Republik Indonesia dan Republik Suriah tertanggal 2 Juli 1947. Dalam penandatanganan Republik Indonesia tetap diwakili oleh H. Agus Salim, sedangkan Republik Suriah oleh Jamil Mardor Bey, Menteri Luar Negerinya. Penulis tidak menemukan undang-undang yang meratifikasi Perjanjian Persahabatan antara Suriah dan Indonesia ini. Kedua perjanjian Internasional tersebut mempunyai nilai sejarah yang penting. Karena perjanjian persahabatan-

7. M. Zein Hassan, *Diplomasi Revolusi Indonesia di Luar Negeri*, Bulan Bintang, Jakarta 1980, hal. 197-221.

an merupakan perjanjian politis, maka berarti merupakan pengakuan de jure dari Mesir dan Suriah pada Republik Indonesia. Dengan demikian kedudukan Republik Indonesia dalam Hukum Internasional selama periode revolusi lebih diperkokoh.

### Sejak Dekrit 5 Juli 1959

Kurang lebih satu tahun setelah UUD 1945 berlaku kembali melalui Dekrit Presiden tertanggal 5 Juli 1959, dirasakan perlu oleh Pemerintah untuk memberikan penjelasan mengenai pengertian pasal 11 UUD 1945 pada Dewan Perwakilan Rakyat. Karena isi dari pasal 11 UUD 1945 adalah terlampau singkat untuk dapat dijadikan kaidah operasional. Untuk keperluan penjelasan tersebut, Presiden Republik Indonesia mengirim surat pada Dewan Perwakilan Rakyat tertanggal 22 Agustus 1960, No. 2826/Hk/60, perihal: Pembuatan Perjanjian-perjanjian dengan Negara lain.

Isi surat itu adalah sebagai berikut :

1. Dengan ini diminta dengan hormat perhatian Saudara atas soal kerja sama antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam rangka pasal 11 Undang-undang Dasar didalam hal mengadakan perjanjian-perjanjian dengan negara lain.
2. Menurut pendapat Pemerintah perkataan "perjanjian" didalam pasal 11 ini tidak mengandung arti segala perjanjian dengan negara asing tetapi hanya perjanjian-perjanjian yang terpenting saja, yaitu yang mengandung soal-soal politik dan yang lazimnya dikehendaki berbentuk traktat atau treaty. Jika tidak diartikan sedemikian maka Pemerintah akan tidak cukup keleluasaan bergerak untuk menjalankan hubungan Internasional dengan sewajarnya karena untuk tiap-tiap perjanjian walaupun mengenai soal-soal yang kecil harus diperoleh persetujuan lebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan hubungan Internasional dewasa ini demikian intensifnya, sehingga menghendaki tindakan-tindakan cepat dari Pemerintah yang membutuhkan prosedur konstitusional yang lancar.
3. Untuk menjamin kelancaran didalam pelaksanaan kerja sama antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana tertera di dalam pasal 11 Undang-undang Dasar, Pemerintah akan menyampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, untuk memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat hanya perjanjian-perjanjian yang terpenting saja (treaties), yang diperincikan dibawah, sedangkan perjanjian lain (agreements) akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat hanya untuk diketahui. Perlu diminta perhatian disini bahwa pasal 11 Undang-undang Dasar tidak menentukan bentuk yuridis dari persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat itu, sehingga tidak ada keharusan bagi Dewan Perwakilan Rakyat untuk

4. Sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan yang tersebut diatas Pemerintah berpendapat bahwa perjanjian-perjanjian yang harus disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan sebelumnya disahkan oleh Presiden, ialah perjanjian-perjanjian yang lazimnya berbentuk treaty yang mengandung materi sebagai berikut :

- a. Soal-soal politik atau soal-soal yang dapat mempengaruhi perjanjian-perjanjian persahabatan, perjanjian persekutuan (aliansi), perjanjian-perjanjian tentang perubahan wilayah atau penetapan tapal batas.
- b. Ikatan-ikatan yang sedemikian rupa sifatnya sehingga mempengaruhi haluan politik luar negeri dapat terjadi bahwa ikatan-ikatan sedemikian dicantumkan didalam perjanjian kerja sama 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.

Perjanjian-perjanjian yang mengandung materi lain yang lazimnya berbentuk agreement akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat hanya untuk diketahui setelah disahkan oleh Presiden.

Surat Presiden D.P.R. yang mempunyai dampak transnasional, sudah merupakan bagian dari pasal 11 Undang-undang Dasar 1945, meskipun tidak dimuat dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Melalui surat Presiden tersebut maka ratifikasi perjanjian Internasional dapat lebih lancar dilaksanakan. Surat Presiden ini dapat dicabut apabila telah dibuat peraturan pelaksanaan dari pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 yang lebih terperinci. Diluar butir 4 yang masalahnya tidak politis akan dituangkan dalam bentuk agreement. Setelah disahkan oleh Pemerintah akan disampaikan pada D.P.R. untuk diketahui. Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 beserta surat Presiden materinya lebih jelas dari pada ketentuan ratifikasi dalam Undang-Undang Dasar 1949 dan Undang-Undang Dasar 1950 karena telah membedakan perjanjian (treaty) yang perlu disetujui oleh D.P.R. dan perjanjian (agreement) yang tidak perlu disetujui oleh D.P.R. dan hanya disampaikan pada D.P.R. untuk diketahui saja.

Sebagaimana dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya baik hasil badan legislatif maupun badan eksekutif, surat Presiden ini tidak luput dari ketidak jelasan sehingga mengundang pertanyaan. Pertama-tama dapat dipertanyakan kalimat akhir dari butir tiga surat Presiden yang memberikan kewenangan pada D.P.R. untuk mensahkan perjanjian internasional diluar bentuk Undang-Undang, karena pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengharuskannya. Sedangkan pasal 20 dan pasal 21 Undang-Undang

cangan undang-undang yang datangnya dari Pemerintah atau D.P.R. sendiri menjadi undang-undang. Tidak terbaca dari seluruh ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa D.P.R. dapat mengusulkan bentuk diluar Undang-Undang. Lain halnya dengan pemerintah karena struktur organisasinya yang terdiri dari berbagai badan yang saling bawah membawahi dapat menerbitkan berbagai bentuk peraturan yang pada hakekatnya merupakan peraturan pelaksanaan sesuai dengan posisi badan tersebut dalam pemerintahan. Sehingga secara konstitusional sukar dipikirkan bahwa D.P.R. dapat meratifikasi perjanjian internasional dengan bentuk lain selain dari undang-undang.

Pertanyaan kedua yang dapat dikemukakan adalah mengenai perjanjian internasional (agreement) yang dibuat pemerintah tanpa melibatkan D.P.R. Dalam kepustakaan maupun praktek bentuk perjanjian internasional dimana negara dapat ikut serta tanpa pengesahan D.P.R. tidak hanya dalam bentuk agreement. Bisa dalam bentuk arrangement, protokol, accord, exchange of notes, dan sebagainya. Apabila pemerintah kebetulan membuat perjanjian internasional melalui exchange of notes (pertukaran nota), apakah ada kewajiban untuk memberitahu D.P.R., atau dapat dibuat tanpa memberitahu D.P.R., karena tidak dalam bentuk agreement. Pertanyaan bisa diteruskan apakah dengan surat Presiden ini pemerintah akan melakukan kebijaksanaan dikemudian hari, hanya membuat agreement sebagai perjanjian Internasional yang memerlukan persetujuan D.P.R., dalam praktek tidak hanya treaty, akan tetapi juga perjanjian multilateral yang bersifat resmi dan politis, seperti konvensi, pakta dan charter memerlukan ratifikasi badan legislatif. Menurut hemat penulis Surat Presiden ini meskipun dibuat tidak begitu teliti, harus diartikan bahwa istilah agreement yang juga mencakup bentuk persetujuan lain yang non politis, yang telah dibahas diatas tadi. Istilah treaty juga harus diartikan sebagai termaksud multilateral treaty.

Bagaimana kebijaksanaan yang dimuat dalam surat Presiden ini diwujudkan dalam praktek. Menurut hasil penelitian seorang mahasiswa Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, praktek ratifikasi perjanjian Internasional selama kurun waktu 1960 sampai dengan 1977, hanya sebagian kecil perjanjian Internasional disahkan dengan bentuk undang-undang.<sup>8</sup> Dari hasil penelitian tersebut antara lain juga disimpulkan bahwa ada kecenderungan dari Pemerintah untuk mengesahkan perjanjian-perjanjian bilateral yang menyangkut bidang Ekonomi dan keuangan dengan bentuk Keputusan Presiden. Dari sebanyak 48 perjanjian bilateral, 47 disahkan dengan keputusan Presiden, hanya satu saja yang disahkan oleh Undang-Undang yaitu persetujuan antara kerajaan Belanda dengan Indonesia dengan Undang-Undang No. 7 tahun 1966.<sup>9</sup> Penulis sendiri telah meneliti lembaran negara dari tahun 1978 sampai

8. Saut Maruli Tua Goeltoom, "Praktek Ratifikasi Perjanjian Internasional dalam masa kembali ke Undang-Undang Dasar 1945" (tahun 1960-September 1977). Diajukan untuk memenuhi sebagian syarat ujian kesarjanaaan, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 1978, hal. 82-154.

dengan 1988, dan ternyata dari 140 Perjanjian Internasional hanya 7 yang disahkan dengan undang-undang.

Kebijaksanaan Pemerintah mengenai pengesahan perjanjian Internasional dapat diketahui dari penjelasan pejabat Direktorat Hukum, Departemen Luar Negeri sebagai berikut :

"Dari sekian banyak perjanjian hanya sedikit yang perlu diratifikasi oleh Parlemen. Kalau dianggap tidak berat untuk dijadikan keputusan pemerintah, maka Parlemen cukup mendapatkan pemberitahuan. Sering terjadi suatu perjanjian dikategorikan sebagai "agak berat" diputuskan saja dijadikan keputusan pemerintah, untuk mencegah mengundang pembicaraan berlarut-larut di Parlemen.

Naskah-naskah yang diproduksi di Sekretariat Kabinet, sebelum dimatangkan di keputusan pemerintah bisa makan waktu satu bulan".<sup>10</sup>

Selain dari prosedur di Parlemen juga perjanjian Internasional dapat terhahan di Departemen lain, sehingga menimbulkan kemacetan dalam pengesahan. Materi perjanjian Internasional yang memerlukan kajian Departemen lain, sebelum disahkan perlu mendapat "pematangan" dan persetujuan dari Departemen Teknis yang bersangkutan. Proses "pematangan" ini dapat berlangsung lama, sehingga pengesahan perjanjian Internasional ini tidak menentu dan terkatung-katung.<sup>11</sup> Apabila sudah disetujui oleh Departemen Teknis, maka pengesahan paling cepat adalah melalui Keputusan Presiden. Kalau disampaikan lagi ke Parlemen, maka proses ratifikasi akan memakan waktu lebih lama lagi. Faktor lain yang mempengaruhi ratifikasi perjanjian Internasional dengan Keputusan Presiden adalah negara peserta asing. Negara asing yang menjadi peserta dari perjanjian Internasional menghendaki secepat mungkin pertukaran dokumen ratifikasi. Untuk memenuhi keperluan tersebut, maka Pemerintah mengambil jalan yang cepat, mengesahkan perjanjian Internasional dengan Keputusan Presiden. Meskipun perjanjian Internasional tersebut menurut ketentuan dari perjanjian harus diratifikasi dengan undang-undang. Faktor biaya dapat mempunyai pengaruh dalam pengesahaan perjanjian Internasional dengan keputusan Presiden. Proses pembuatan perjanjian Internasional mulai dari perundingan, penerimaan naskah pembicaraan antar Departemen dan sidang-sidang di Parlemen memerlukan biaya yang besar. Sebagai jalan keluar untuk menekan biaya, perjanjian Internasional yang memerlukan persetujuan Parlemen sebelum disahkan oleh Pemerintah, dapat dinyatakan berlaku dengan Keputusan Presiden. Juga faktor politis dapat dijadikan alasan untuk pengesahan perjanjian Internasional dengan keputusan Presiden. Seperti Perjanjian Internasional mengenai perjanjian pinjaman uang, banyak yang disahkan melalui keputusan Presiden. Karena

10. Annie Bertha Simamora, Bertumpuk draft Perjanjian Terkatung-katung. Dimana letak kemacetannya, Sinar Harapan, 8 Oktober 1973.

sebagian besar dari Perjanjian Internasional disahkan dengan keputusan Presiden, sejak diberlakukannya kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden sampai sekarang, maka dapat diambil kesimpulan bahwa peranan Pemerintah adalah dominan dalam proses ratifikasi perjanjian Internasional.

### Kesimpulan

Kalau ditarik benang merah dari pembahasan bab-bab tersebut diatas, maka dapat diambil suatu kesimpulan bahwa sejak tahun 1950 sampai dengan 1988, Pemerintah berperan besar dalam menentukan pengesahan perjanjian Internasional. Bahkan untuk beberapa kurun waktu yang mendatang kelihatannya pemerintah masih tetap mempunyai kekuasaan besar dalam melaksanakan ratifikasi perjanjian Internasional. Meskipun ratifikasi dilaksanakan dengan persetujuan D.P.R. belum tentu D.P.R. dapat memantau secara efektif pelaksanaan dari perjanjian Internasional tersebut.<sup>12</sup> Dalam praktek terdapat perjanjian Internasional yang seharusnya dituangkan dalam bentuk treaty, kadang-kadang hanya dimuat dalam bentuk agreement.<sup>13</sup> Tidak diturutinya secara penuh prosedur ratifikasi perjanjian Internasional ini, ada penulis yang mengatakan bahwa praktek pengesahan perjanjian Internasional di Indonesia adalah agak tidak menentu.<sup>14</sup> Karena hubungan kekuasaan antara Pemerintah dan Parlemen tidak seimbang dan pemerintah mempunyai kekuasaan yang lebih besar, maka berarti surutnya kekuasaan dan peranan D.P.R. dalam proses ratifikasi perjanjian Internasional. Dengan demikian dapat dimengerti mengapa banyak ratifikasi perjanjian Internasional dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden.

- 
12. Mohtar Mas'oe'd, Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru, 1966-1974, (LP3ES, Jakarta, 1989, hal. 205).
  13. Naskah Akademis peraturan-peraturan perundang-undangan tentang pembuatan dan ratifikasi perjanjian Internasional. Kerja sama Badan Pembinaan Hukum Nasional dengan Departemen Luar Negeri, 1979-1980, hal. 123.
  14. Mochtar Kusumaatmadja, Pengantar hukum Internasional, Buku I Bagian umum. Penerbit Binacipta, Jakarta, 1989. hal. 123.

*Pendapat-pendapat baru selalu dicurigai, dan biasanya ditentang, tanpa alasan lain kecuali bahwa pendapat-pendapat itu belum umum.*

*(John Locke 1632-1704)*