

PENGESAHAN/RATIFIKASI PERJANJIAN INTERNASIONAL "DIATUR" OLEH KONVENSI KETATANEGARAAN

Oleh :

A. Hamid S. Attamimi, SH

PENDAHULUAN

1. Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi, "Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain." Pasal ini berlaku ketika Negara Republik Indonesia dalam tahun 1945-1949 berada di bawah UUD 1945 dan setelah kita kembali kepada UUD 1945 sejak 5 Juli 1959 hingga sekarang.

Sementara itu, antara 1949 dan 1959 kita pernah mempunyai Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Undang-Undang Dasar Sementara RI yang ketentuan-ketentuannya mengenai hal tersebut masing-masing mengatur sebagai berikut :

Konstitusi RIS Pasal 175 : "(1) Presiden mengadakan dan mensahkan segala perjanjian (traktat) dan persetujuan lain dengan negara-negara lain. Kecuali jika 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, hanya dilakukan oleh Presiden dengan kuasa undang-undang federal."

UUDS 1950 Pasal 120a : "(1)

negara lain. Kecuali jika 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."

Sementara itu pula, di bawah UUDS 1950 telah ada Rancangan Undang-Undang tentang Persetujuan-persetujuan yang dapat disahkan dengan tidak perlu disetujui dengan undang-undang, yang sampai kita kembali kepada UUD 1945 belum juga sempat dibahas, disetujui, dan disahkan menjadi undang-undang. 1)

Kemudian dari pada itu, pada tanggal 22 Agustus 1960 telah dikeluarkan Surat Presiden kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2826/HK/60 yang isinya sambil menunjuk kepada Pasal 11 UUD 1945 menegaskan apa yang dimaksud dengan "perjanjian" dan apa yang dimaksud dengan "persetujuan", yang pengertiannya nampaknya telah diikuti sampai sekarang.

1) Sekretariat DPR-GR, Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 1970, halaman 557, "Daftar Perjanjian dan Perjanjian yang"

Bagaimanakah kita menafsirkan ketentuan UUD 1945 Pasal 11 dewasa ini, terutama yang menyangkut pengertian "membuat perjanjian", jenis-jenis "perjanjian dengan negara lain", dan apa yang dimaksud dengan dan bagaimana bentuk "persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat"?

2. Sebagaimana diketahui UUD 1945 disiapkan dalam suasana Perang Asia Timur Raya oleh Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan dan disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia.

UUD 1945 tersebut ketika tanggal 18 Agustus 1945 dinamakan oleh Bung Karno Ketua Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia sebagai "Undang-Undang Dasar Kilat" atau juga sebagai "revolutiegrondwet".

Maka sudah tentu kita tidak dapat mengharapkan dari padanya rumusan-rumusan yang panjang lebar maupun mendetail.

Lebih-lebih UUD 1945 sendiri sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasannya memang "... hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar", "... sedang aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang".²⁾

Dengan demikian maka sebagaimana kita saksikan dewasa ini, rumusan Pasal 11 UUD 1945 memang hanya memuat "garis-garis besar" saja, yakni bahwa untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain, demikian juga untuk membuat perjanjian dengan negara lain Presiden harus memperoleh persetujuan DPR.

Dan dapatlah dimengerti apabila Konstitusi RIS dan UUDS 1950

yang datang kemudian serta lahir dalam suasana yang lebih "tenang" yang berlainan sekali dengan suasana yang lebih "tenang" yang berlainan sekali dengan suasana lahirnya UUD 1945 telah lebih memperjelas masalah tersebut. Bahkan sebagaimana disebutkan li atas, di bawah UUDS 1950 telah pula disusun RUU yang akan mengatur hal tersebut.

Apabila kita pada 5 Juli 1959 kembali kepada UUD 1945 tidaklah berarti bahwa pengalaman dan kebiasaan ketatanegaraan sebelum itu menjadi hancur. "Selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar", demikian Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, maka disamping badan negara dan peraturan yang ada, kebiasaan ketatanegaraan yang sudah menjadi konvensi juga masih langsung berlaku.

MEMBUAT PERJANJIAN DENGAN NEGARA LAIN

3. Meskipun Negara Republik Indonesia lahir dengan suatu "Undang-Undang Dasar Kilat", para penyusun UUD 1945 tentunya sudah memahami bagaimana cara suatu negara membuat perjanjian dengan negara lain. Banyak di antara para penyusun tersebut adalah sarjana dan cendekiawan yang masa pendidikannya dinikmatinya terutama di luar negeri serta memperoleh pelajaran dan pengalaman mengenai hukum internasional, termasuk mengenai tata cara membuat perjanjian internasional beserta tata cara pengesahannya atau ratifikasinya oleh negara-negara bersangkutan.

Sebagaimana diketahui, hukum internasional modern yang kita kenal dengan taraf perkembang-

dua.³⁾ Namun pembuatan perjanjian internasional yang mengandung tiga tahapan yakni perundingan ("negotiation"), penandatanganan ("signature"), dan pengesahan ("ratification"), sudah lama dikenal orang sebelum lahirnya hukum internasional modern tersebut. Mungkin saja tata cara perundingan, tahap-tahap penandatanganan, dan pihak-pihak yang berwenang memberikan pengesahan tidak seperti dewasa ini.⁴⁾

4. "Membuat" ialah mengadakan, menghasilkan, menjadikan sesuatu atau membikin sesuatu.⁵⁾ Maka "membuat perjanjian" haruslah bertujuan dihasilkannya perjanjian yang mengikat pihak-pihak bersangkutan dan yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi peserta-pesertanya. Apabila pembuatan perjanjian internasional mengandung tahap-tahap maka yang utama dari padanya ialah tahap terjelmanya dan mengikatnya perjanjian tersebut dalam kenyataan. Dengan perkataan lain, bagi perjanjian internasional yang mensyaratkan pengesahan/ratifikasinya/pengesahannya/ratifikasinya. (Membuat perjanjian internasional yang cukup mengikat dengan penandatanganannya saja tanpa memerlukan pengesahan/ratifikasi, namun yang demikian ini biasanya yang sederhana sifatnya, yang tidak begitu penting, dan yang memerlukan penyelesaian cepat.)

5. Apabila Pasal 11 UUD 1945 menyebutkan "Presiden dengan persetu-

juan Dewan Perwakilan Rakyat . . . membuat . . . perjanjian dengan negara lain", maka hal itu haruslah diartikan bahwa terjadinya perjanjian yang mengikat Negara RI ialah apabila perjanjian itu dilakukan dengan atau disertai persetujuan DPR. Sehingga dengan demikian persetujuan DPR tersebut tidak perlu sudah ada pada tahap perundingan ataupun pada tahap penandatanganan tetapi cukup pada tahap pengesahan/ratifikasi. (Kita mengetahui bahwa tidak ada gunanya tahap-tahap perundingan dan penandatanganan bagi suatu perjanjian yang mensyaratkan pengesahan/ratifikasi apabila pengesahan/ratifikasi itu ternyata tidak dapat dilakukan.)

Pengesahan/ratifikasi sebuah perjanjian internasional "lebih banyak merupakan persoalan hukum tata negara . . . Adapun cara ratifikasi itu dilakukan semata-mata merupakan persoalan intern menurut ketentuan-ketentuan hukum tata negara masing-masing negara."⁶⁾ Oleh karena itu masalah pengesahan/ratifikasi perjanjian internasional bagi Negara RI adalah persoalan intern Negara RI sendiri yang tidak perlu sama bahkan tidak perlu meniru negara lain. Ada tiga sistem pengesahan/ratifikasi perjanjian internasional yakni dilakukan semata-mata oleh badan eksekutif, dilakukan semata-mata oleh badan legislatif, dan dilakukan oleh badan eksekutif beserta badan legislatif yang masing-masing melakukan peranannya.⁷⁾ dari ketiga sistem pengesahan/ratifikasi perjanjian internasional tersebut akan kita lihat nanti Negara RI menganut yang terakhir.

3) Mochtar Kusumaatmadja, Pengantar Hukum Internasional, 1976, halaman 6.

4) Lihat beberapa bagian Chapter II dari Part IV (mengenai Treaties), International Law (A Treaties), oleh Oppenheim/ Lauterpacht, I, Edisi ke-8

JENIS-JENIS PERNAJIAN DENGAN NEGARA LAIN

6. Mochtar Kusumaatmadja mendefinisikan perjanjian internasional sebagai berikut : "Perjanjian internasional adalah perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan akibat-akibat hukum tertentu."⁸⁾

Oppenheim mendefinisikannya : "International treaties are agreements, of a contractual character, between States, or organisations of States, creating legal rights and obligations between the Parties"⁹⁾ Dan Schwarzenberger mendefinisikannya : "Treaties are agreements between subjects of international law creating binding obligations in international law".¹⁰⁾ Sedangkan Jessup, meski tidak dalam bentuk definisi ia menguraikan, bahwa "It is of no legal consequence, for example, whether an agreement between or among states is called a treaty, a convention, a statute, an agreement, a protocol, or a covenant or charter"¹¹⁾

Apabila Oppenheim, Schwarzenberger, dan Jessup berpendapat bahwa "treaties" adalah "agreements" maka Mochtar menyebutkan bahwa "perjanjian internasional" adalah "perjanjian" . . . dst. Apa sebab tidak dikatakannya "perjanjian internasional" adalah "persetujuan" . . . dst. ? Mochtar nampaknya tidak membuat definisi tentang "perjanjian" (internasional) melainkan apa yang dimaksud dengan (perjanji-

an) "internasional". Ia juga nampaknya menghadapi "kesulitan" apabila menyebutkan "Perjanjian internasional adalah persetujuan yang . . . dst." karena kata "persetujuan" sudah mempunyai konotasi tersendiri sehubungan dengan Surat Presiden Nomor 2826/HK/60 tersebut di atas dan kenyataan dalam praktek di Negara kita selama ini. Ia mengikuti adanya dua golongan perjanjian internasional : a) yang dianggap penting; dan b) yang tidak begitu penting, yang lebih sederhana, yang memerlukan penyelesaian cepat. Pembagian menjadi dua ini kemudian melahirkan istilah sehari-hari untuk yang pertama digunakan "perjanjian" ("treaty") dan yang kedua "persetujuan" ("agreement").

Apabila kita melihat sejarahnya maka benarlah mula-mula orang tidak mengadakan pembedaan antara yang satu dengan yang lain. (Bukankah Oppenheim menyebutkan, "International treaties are agreements, . . ." yang apabila diterjemahkan akan berbunyi : Perjanjian internasional (treaty) adalah persetujuan (agreement) . . . ?)

7. Apabila UUD 1945 dalam Pasal 11 hanya menyebutkan "perjanjian" maka kata-kata ini haruslah diartikan dalam arti yang aslinya, yakni yang luasnya meliputi "perjanjian yang dianggap penting" dan "perjanjian yang dianggap tidak begitu penting" atau yang dewasa ini bisa disebut "persetujuan". (pendapat ini akan makin jelas apabila nanti kita membicarakan pengertian rumusan "dengan persetujuan DPR".) Dari perdebatan dalam Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tanggal 18 Agustus 1945 tidak terdapat penjelasan

8) Ibid, halaman 109.

9) Oppenheim/Lauterpacht, op. cit., halaman 877.

10) Georg Schwarzenberger, A Manual of International Law, Edisi kelima 1967, halaman 30

1945 mengenai Pasal-pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan 15 "secara kolektif" yang mengatakan, bahwa "Kekuasaan-kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal ini ialah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara".

Moh. Yamin menegaskan bahwa UUD 1945 Pasal 11 tidak menetapkan bentuk yuridis dari perjanjian dengan negara lain selain daripada bentuk perjanjian itu sendiri yang berupa apapun juga; bentuk perjanjian itu sendiri yang berupa apapun juga; bentuk yang bagaimanapun telah mencukupi syarat formal menurut Konstitusi asal semua itu dilakukan dengan persetujuan DPR.¹⁰

8. Dari praktek ketatanegaraan selama tahun 1945-1949 kita belum dapat memperoleh gambaran yang pasti baik mengenai istilah "perjanjian" maupun mengenai cara pengesahannya/ratifikasinya. Hal itu dapat dimengerti karena Negara RI ketika itu masih dalam gejolak revolusi dan belum banyak melakukan hubungan dengan negara-negara lain secara normal. Lebih-lebih karena sesudah beberapa bulan berlakunya UUD 1945 kita mengalami peralihan dari Kabinet Presidensial yang tidak bertanggung jawab kepada DPR (KNIP) menjadi Kabinet Parlemen yang para Menteriya bertanggung jawab kepada DPR (KNIP). Kemelut peristilahan masa itu dapat dilihat antara lain dengan adanya perjanjian yang begitu penting diberi nama Perseetujuan Linggarjati (25 Maret 1947) dan persetujuan DPR (KNIP) untuk itu dalam bentuk mosi kepercayaan (vote of confidence).
- 11)

9. Dalam Konstitusi RIS Pasal 175 ayat (1) kita temui kata-kata "perjanjian (traktat)" dan "persetujuan lain". Apakah "persetujuan lain" itu? Apakah "perjanjian" (yang sama dengan "traktat") merupakan spesies dari genus "persetujuan"? Apakah kata-kata "persetujuan" sama dengan istilah yang dipakai dewasa ini yakni yang "tidak begitu penting" atau yang "memerlukan penyelesaian cepat"?

Dari kalimat berikutnya yang terdapat dalam Pasal 175 ayat (1) kita dapat membaca, "Kecuali jika ditentukan lain dengan undang-undang federal, perjanjian atau persetujuan lain tidak disahkan, melainkan jika sudah disetujui dengan undang-undang". Dengan perkataan lain, perjanjian atau persetujuan lain baru dapat sah setelah disetujui dengan undang-undang, kecuali apabila undang-undang federal tidak mengharuskannya. Maka dilihat dari ketentuan mengenai keharusan memperoleh persetujuan DPR, perjanjian dan persetujuan mempunyai kedudukan dan makna yang sama saja. Dan ayat (2) dari Pasal 175 tersebut memperkuat kesan demikian karena menyebutkan, bahwa "Masuk dalam dan memutuskan perjanjian dan persetujuan lain, hanya dilakukan oleh Presiden dengan kuasa undang-undang federal".

Dengan demikian kita dapat menarik kesimpulan, bahwa Konstitusi RIS mengartikan perjanjian ialah persetujuan internasional yang biasa dikenal dengan istilah traktat (treaty), dan persetujuan-persetujuan internasional lainnya yang disebut dengan istilah-istilah lain seperti "act", "convention", "declaration", "protocol", dan sebagainya. Dengan perkataan la-

10) Prof. H. Mr. Moh. Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945,

kan dengan Oppenheim yang menyebutkan, "International treaties are agreements, "

10. Pasal 120 ayat (1) dan ayat (2)

UUDS 1950 merupakan pengulangan dari Pasal 175 ayat (1) dan (2) Konstitusi RIS, dengan redaksi dan tata bahasa yang lebih baik. Isi dan maknanya sama benar. Hal itu mungkin karena Konstitusi RIS baru berumur delapan bulan ketika diganti oleh UUDS 1950, sehingga dalam masalah perjanjian/persetujuan internasional praktis belum ada pengalaman yang berarti. Oleh karena itu dalam hendak mengerti apakah ketika itu sudah ada perbedaan antara "perjanjian" dan "persetujuan" seperti dewasa ini, dari perkembangan semasa RIS kita tidak dapat memperoleh banyak kemajuan.

11. Memperhatikan praktek menangani perjanjian/persetujuan internasional sebelum Surat Presiden kepada Ketua DPR Nomor 2826/HK/60 yang terkenal itu memperoleh bentuknya yang tetap, kita seperti masih melihat "pencampuran" antara jenis "perjanjian" dan jenis "persetujuan lainnya". Kadangkala perbedaan kedua jenis itu seolah-olah ada ketika kita berhadapan dengan perjanjian Perdamaian antara RI dan Jepang; tetapi seringkali pula seolah-olah tidak ada beda antara keduanya seperti ketika kita berhadapan dengan persetujuan Kebudayaan RI-India (1955) dan Persetujuan antara Indonesia dengan Belanda tentang Penyerahan Irian Barat (1962).

"Pencampuran" antara "perjanjian" (dalam arti yang penting) dan "persetujuan" (dalam arti yang tidak begitu penting) pada waktu itu mungkin karena dua

DPR; Kedua : masih terasanya pengaruh sistem pemerintahan parlementer yang berlainan dengan Sistem Pemerintah Negara berdasar UUD 1945 yang tidak mengenal pertanggungjawaban Menteri apalagi Presiden kepada DPR.

12. Surat Presiden kepada Ketua DPR Nomor 2826/HK/60 tanggal 22 Agustus 1960 dengan sengaja hendak membedakan secara substansial antara "perjanjian yang terpenting (treaty)" dan "perjanjian lain (agreement)". Lebih lanjut Surat Presiden tersebut menggariskan materi apa saja yang termasuk kelompok pertama dan apa kelompok kedua. Pertimbangan terhadap pembagian secara "tegas" tersebut ialah antara lain agar Pemerintah "mempunyai cukup keleluasaan bergerak untuk menjalankan hubungan internasional dengan sewajarnya" dan karena "hubungan internasional dewasa ini demikian intensifnya, sehingga menghendaki tindakan-tindakan yang cepat dari Pemerintah yang membutuhkan prosedur konstitusional yang lancar".¹²⁾

Dengan demikian maka Pemerintah di bawah UUD 1945 yang tidak bertanggung jawab kepada DPR itu di dalam menghadapi berbagai jenis perjanjian internasional hendak menampakkan legitimasinya bahwa meskipun Pasal 11 UUD 1945 menyebutkan demikian namun di dalam praktek ada perjanjian internasional yang menjadi porsi DPR dalam mengesahkannya/meratifikasinya dan ada pula yang menjadi porsi Presiden dalam pengesahan/ratifikasinya meskipun dengan disertai catatan bahwa yang terakhir ini disampaikan oleh Presiden kepada DPR untuk diketahui.

Berdasarkan uraian di atas, maka

sejak Surat Presiden tersebut timbul kebiasaan untuk membedakan antara :

- a. perjanjian-perjanjian internasional yang mengandung materi soal-soal politik atau soal-soal yang dapat mempengaruhi haluan politik luar negeri, atau ikatan-ikatan internasional yang demikian rupa sifatnya sehingga mempengaruhi haluan politik luar negeri, ataupun soal-soal yang menurut UUD 1945 atau sistem perundang-undangan kita harus diatur dengan Undang-undang ("perjanjian") 13); dan
- b. perjanjian-perjanjian internasional yang mengandung materi lainnya dan yang lazim menggunakan bentuk "agreement" ("persetujuan").

Disamping itu, sejak Surat Presiden itu nampak pula perbedaan pengertian yang dapat ditarik dari rumusan Konstitusi RIS serta UUDS 1950 di satu pihak dan dari UUD 1945 di lain pihak. Apabila sebelumnya "persetujuan" merupakan pengertian genus dan "perjanjian" ialah spesiesnya, maka sejak dikeluarkannya Surat Presiden itu kata "perjanjian" dalam Pasal 11 UUD 1945 adalah genus dan "persetujuan" ialah spesiesnya.

PERSETUJUAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

13. Setelah kita sampai kepada pemahaman mengapa dewasa ini terjadi perbedaan antara "Perjanjian" dan "Persetujuan" (meskipun dalam pelaksanaannya terutama pada tahun-tahun pertama setelah Surat Presiden tersebut dikeluarkan masih terjadi kesimpangsiuran), kiranya perlu penegasan apa yang dimaksud dengan "persetu-

Apabila kita memperhatikan Batang Tubuh UUD 1945 maka mengenai keterlibatan DPR dalam beberapa bidang kegiatan pemerintahan kita mendapatkan berbagai rumusan :

- a. "ditetapkan dengan undang-undang" (Pasal 2 (1), 12, 16 (1), 18, 19 (1), 23 (1), (3), dan (5), 25, 26 (2), dan 28);
- b. "diatur dengan undang-undang" (Pasal 23 (4), 24 (2), 30 (2), dan 31 (2));
- c. "disahkan dengan undang-undang" (Pasal 26 (1));
- d. "berdasarkan undang-undang" (Pasal 23 (2));
- e. "menurut undang-undang" (Pasal 24 (1));
- f. "dengan persetujuan DPR" (Pasal 5 (1) dan 11).

Pada a/d e Presiden (Pemerintah) dan DPR "melahirkan" undang-undang yang bersangkutan mengenai atau bersama-sama dengan hal/masalah yang ditetapkan, yang diatur, dan yang disahkan, sehingga keterlibatan DPR jelas wujud dan bentuknya, yakni Undang-undang.

Yang menjadi masalah ialah pada f. Bagaimanakah sebetulnya wujud dan bentuk "persetujuan DPR" itu ?

Apabila kita melihat kamus semata-mata kata "persetujuan" berarti : 1) pernyataan setuju (atau menyetujui); pembenaran (pengesahan, perkenanan, dan sebagainya); 2) kata sepakat (antara kedua belah pihak); sesuatu yang telah disetujui oleh kedua belah pihak; 3) persesuaian; kecocokan; keselarasan. 14) Maka dari segi bahasa "persetujuan DPR" tersebut tidak selalu harus tertuang dalam wadah tertentu; yang penting ialah adanya kata senakat persesuaian

keselarasan. Satu-satunya "persetujuan DPR" yang menuangkan produk yang pasti dan tetap ialah yang dirumuskan dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945; "persetujuan DPR" ini memang akan selalu melahirkan "undang-undang".

Moh. Yamin mengemukakan, bahwa dalam Pasal 11 UUD 1945 tidak ditetapkan sesuatu bentuk yuridis mengenai persetujuan DPR tersebut sehingga persetujuan DPR yang berupa apapun telah mencukupi syarat formal menurut Konstitusi.¹⁵

Tetapi bagaimanapun juga sudah pasti dan jelas bahwa "persetujuan DPR" sendiri tidak identik dengan Undang-undang karena pertimbangan-pertimbangan a contratio berikut :

Apabila "persetujuan DPR" sebagai tercantum dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 identik dengan Undang-undang maka membentuk suatu Undang-undang haruslah tentunya dengan Undang-undang pula, dan membentuk Undang-undang ini haruslah dengan Undang-undang lagi, . . . demikian seterusnya. Hal ini tidak logis sebab dengan demikian kita tidak akan habis-habisnya dan tidak akan mungkin sampai kepada apa yang sebenarnya dimaksudkan dengan "persetujuan DPR" tersebut.

14. Berdasarkan uraian di atas kita dapat menarik kesimpulan, bahwa perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 UUD 1945 memerlukan persetujuan DPR, namun persetujuan DPR itu tidak ditetapkan bentuknya sehingga sesuai dengan kata-kata Yamin "yang berupa apapun telah mencukupi".

Dapatkah persetujuan DPR tersebut dituangkan dalam bentuk

Undang-undang ?

Sebagaimana disebutkan dalam Nomor 8, periode 1945-1949 ditandai dengan permulaan pertumbuhan perjanjian-perjanjian internasional bagi negara kita yang masih dalam perjuangan Kemerdekaan. Maka pengertian yang tetap mengenai "perjanjian" dan "persetujuan" masih belum ada, juga cara pengesahan/ratifikasinya belum memperoleh bentuk yang jelas.

Kemudian sejak saat berlakunya Pasal 175 Konstitusi dan Pasal 120 UUDS 1950 sampai saat dikeluarkannya Surat Presiden Nomor : 2826/HK/1960 kita telah mempunyai ketentuan yang kemudian menjadi kebiasaan mengenai pengesahan/ratifikasi perjanjian internasional, baik yang dewasa ini disebut "perjanjian" maupun "persetujuan", yakni dilakukan dengan Undang-undang. Surat Presiden itu pun menggariskan, bahwa pengesahan/ratifikasi "perjanjian" dan "persetujuan" internasional dilakukan masing-masing dengan Undang-undang dan Keputusan Presiden.

Maka Apabila sampai sekarang kita masih melakukan pengesahan/ratifikasi terhadap "perjanjian" internasional dengan Undang-undang, hal itu dapat dianggap sebagai konvensi ketatanegaraan yang memang dimungkinkan oleh dan tidak bertentangan dengan UUD 1945, disamping UUD 1945 sendiri memang tidak menentukan sesuatu mengenai bentuk persetujuan DPR tersebut.

Dapatkah persetujuan DPR tersebut dituangkan dalam bentuk lain daripada Undang-undang ? Surat Presiden Nomor 2826/HK/1960 yang disampaikan kepada Pimpinan DPR itu menghendaki

menghendaki pula diadakannya dua macam bentuk pengesahan/ratifikasi yakni yang pertama dengan Undang-undang dan yang kedua dengan Keputusan Presiden yang disampaikan kepada DPR untuk diketahui. Dan dalam perjalanan sejarahnya DPR selama ini dengan diam-diam menyetujui Surat Presiden tersebut, baik mengenai pengesahannya / ratifikasinya masing-masing dengan Undang-undang dan dengan Keputusan Presiden yang diberitahukan kepada DPR. Khusus mengenai Keputusan Presiden yang diberitahukan kepada DPR itu, kita dapat menganggap bahwa DPR dapat menyetujuinya apabila DPR tidak menyanggahnya / menolaknya.

14. Ada beberapa pihak yang mempertanyakan sampai sejauh manakah sebuah Surat Presiden mempunyai kekuatan hukum untuk menafsirkan ketentuan Undang-Undang Dasar (dalam hal ini UUD 1945).¹⁶⁾ Pertanyaan ini harus dijawab dengan segera dan langsung; tidak mungkin !! Sebuah Surat Presiden tidak mungkin menafsirkan ketentuan Undang-Undang Dasar apalagi secara menyimpang. Tetapi apabila yang menjadi masalah sampai dimanakah praktek dan kebiasaan ketatanegaraan yang ditimbulkan berdasarkan sebuah Surat Presiden dan yang tidak bertentangan pula dengan ketentuan UUD 1945 dapat dibenarkan dan menjadi konvensi (ketatanegaraan) atau "(constitutional) convention", maka jawaban pertanyaan ini mungkin akan menempatkan Surat Presiden Nomor 2826/HK/60 tanggal 22 Agustus 1960 tersebut dalam dalam kedudukan yang wajar.

Konvensi ketatanegaraan diakui oleh UUD 1945 sebagaimana tercantum dalam Penjelasannya yang berbunyi, " . . . sedang disampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah . . ." Dan mungkin kita akan bersyukur bahwa dengan Surat Presiden tersebut kita telah mempunyai pengalaman mengenai materi sebuah "Perjanjian" dan materi sebuah "Persetujuan". Serta dengan demikian pula kita dapat "lebih mudah" menyusun materi sebuah Rancangan Undang-undang apabila konvensi (ketatanegaraan) yang didasarkan atas adanya Surat Presiden itu dianggap perlu untuk dikokohkan menjadi Undang-undang.

15. Sebuah catatan terhadap kalimat penutup Surat Presiden Nomor 2826/HK/60 yang mengulangi konstruksi pikiran dalam butir 3 kiranya perlu dikemukakan. Surat Presiden itu menyebutkan, " . . . yang lazimnya berbentuk agreement akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat hanya untuk diketahui . . ." Betulkah "hanya untuk diketahui"? Mengingat uraian di atas dan tetap berpegang pada jiwa rumusan Pasal 11 UUD 1945 yang menyebutkan "dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat", maka semestinya semua "agreements" yang pengesahannya/ratifikasinya dilakukan oleh Presiden dalam bentuk Keputusan Presiden yang disampaikan kepada DPR tidak "hanya untuk diketahui" oleh DPR. Tetapi yang benar dan semestinya ialah "untuk diketahui" (tanpa kata "hanya") Pertimbangannya ialah sebagai berikut : Apabila konvensi ketatanegaraan kita sudah menggariskan bahwa ada jenis perjanjian (kita gunakan istilah UUD 1945 1)

janjian yang pengesahannya/ratifikasinya dapat dilakukan dengan Keputusan Presiden yang disampaikan kepada DPR untuk diketahui, maka pada yang terakhir ini hendaknya tidak tertutup kemungkinan bagi DPR untuk selalu menilainya apakah tepat disahkan/diratifikasi dengan Keppres ataukah harus dengan Undang-undang. Surat Presiden Nomor 2826/HK/60 yang dikeluarkan pada 22 Agustus 1960 ditujukan kepada DPR yang meng-

gantikan DPR Hasil Pemilihan Umum yang "dihentikan pelaksanaan tugas dan pekerjaan Anggota-anggotanya" dengan Penpres Nomor 3 Tahun 1960 tanggal 5 Maret 1960, alias dibubarkan. Suasana "titik berat Sistem Pemerintahan Negara ada pada Presiden" sebagaimana yang dikehendaki UUD 1945 terasa berlebih-lebihan. Maka Surat Presiden Nomor 2826/HK/60 itu kalimat akhirnya juga terasa berlebih.

SUDAH TERBIT DAN MULAI BEREDAR

**SUPLEMEN INDEKS TAMBAHAN BERITA NEGARA
REPUBLIC INDONESIA
(PERSEROAN - PERSEROAN TERBATAS) 1978 - 1980**

Meliputi Pengumuman Perseroan-Perseroan Terbatas yang dimuat dalam tambahan Berita Negara Tahun 1978 Nomor 600 s/d Tahun 1980 Nomor 650.

Harga Rp. 2.500,-

HUBUNGILAH :

Pusat Dokumentasi Hukum
Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Jl. Cirebon No. 5 Telp. 365438 - Jakarta Pusat.