

# RATIFIKASI PERJANJIAN INTERNASIONAL DALAM KAITANNYA DENGAN PROGRAM LEGISLASI NASIONAL\*

Oleh: Sadikin, S.H. M.H.\*\*

## A. PENDAHULUAN

Pembentukan suatu negara selalu bertujuan memberikan perlindungan kepada kelompok masyarakatnya, terutama kelompok yang lemah, salah satunya kaum perempuan. Perlindungan tersebut dilakukan baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial maupun budaya. Perlindungan diperlukan karena realitas di masyarakat yang masih memperlakukan perempuan belum sebagaimana mestinya.

Gerakan memberikan perlindungan terhadap perempuan terus bergema dalam kancah internasional dengan dibentuknya Komisi Kedudukan Wanita (*Commission on the status of Women/CSW*) pada tahun 1946 oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Perjuangan CSW sebagai Komisi Fungsional bidang ekonomi dan sosial PBB (ECOSOC), menghasilkan suatu landasan hukum yang penting bagi perjuangan wanita yang berkaitan dengan perlindungan terhadap perempuan. Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/CEDAW*). Konvensi internasional dapat dikatakan sebagai tonggak awal dalam meningkatkan peran perempuan dalam meningkatkan perannya di dunia internasional.

Indonesia, sebagai salah satu negara dengan jumlah populasi wanita cukup besar telah meratifikasi konvensi tersebut melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984. Di samping itu telah pula lahir berbagai ketentuan yang mendukung pelaksanaan konvensi tersebut, baik secara kelembagaan, misalnya adanya Menteri negara urusan Wanita, saat ini Menteri negara Urusan Perempuan, maupun dari sisi peraturan misalnya Undang-Undang No.25 Tahun 2000 tentang Proenas melaui Repelitanya yang memprogramkan “*Gendermainstreaming*”, yang didukung dengan terbitnya Intruksi Presiden No.9 Tahun 2000, serta masuknya perhatian perlindungan

\* Disampaikan dalam FGD tentang Ratifikasi OP CEDAW pada 6 Oktober 2009

\*\* Kepala Pusat Perencanaan Hukum Nasional BPHN

wanita dan anak dalam bagian Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RAN HAM).

Setelah 23 tahun diratifikasi, pemenuhan hak-hak perempuan di Indonesia dalam bentuk kebijakan mengalami beberapa perkembangan, walaupun banyak pendapat yang menyatakan masih terlalu lamban, sehingga masih perlu dilaksanakan lebih maksimal.<sup>1</sup> Kondisi tersebut disebabkan banyak faktor, diantaranya belum diratifikasinya ketentuan mengenai *Optional Protocol Cedaw* (OP CEDAW) yang merupakan ketentuan pelaksanaan dari konvensi Cedaw. Seperti perjanjian internasional di bidang HAM diikuti dengan "*Optional Protocolnya*", yaitu tata cara yang dapat dipilih oleh suatu negara untuk menguraikan tata cara pelaksanaan perjanjian. OP CEDAW merupakan mekanisme tambahan yang berguna bagi individu atau kelompok di suatu negara untuk mencari keadilan dan ganti rugi atas pelanggaran hak-haknya secara langsung dari Komite CEDAW.

Pemerintah RI telah menandatangani OP CEDAW pada tanggal 28 Februari 2000, namun belum meratifikasinya, yang artinya Pemerintah RI belum terikat secara hukum. Masih belum diratifikasinya OP CEDAW ini mengundang banyak reaksi dari beberapa kalangan. Telah banyak kajian dan diskusi yang membahas masalah ini. Kiranya diskusi yang lebih mendalam dan komprehensif masih diperlukan mengenai kemungkinan ratifikasi ketentuan *optional protocol* Cedaw yang melibatkan sebanyak mungkin pihak terkait (*stakeholder*). Apalagi ratifikasi OP CEDAW telah dicantumkan dalam Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Indonesia tahun 2004 – 2009, sebagaimana tertuang dalam Keputusan Presiden RI No. 40 Tahun 2004.

Pengkajian dan diskusi yang mendalam dari komprehensif masih diperlukan mengingat diperlukannya tahapan-tahapan tertentu yang perlu dilalui dalam meratifikasi instrumen hukum internasional. Di samping itu perlu pula dicermati akibat (dampak positif dan negatif) dari ratifikasi dan kesiapan infrastruktur agar dapat diantisipasi, baik dari sisi hukum

---

<sup>1</sup>:"Setelah 23 tahun diratifikasi, implementasi Konvensi CEDAW di Indonesia masih berjalan lamban. Konvensi CEDAW hanya bagus di atas keatas, tetapi belum dilaksanakan secara maksimal oleh negara," Rena Herdiyani (coordinator CWGI) pada seminar "Implementasi Konvensi CEDAW di Indonesia" yang diselenggarakan oleh CEDAW Working Group Initiatives (CWGI), Canadian International Development Agency (CIDA), dan UNIFEM di Jakarta, Rabu (12/9).

maupun non-hukum. Demikian pula perlu dicermati kesesuaian dengan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan (khususnya undang-undang), sejak dari perencanaan hingga pengundangannya, bahkan sosialisasinya merupakan suatu rangkaian yang tidak terpisahkan.

## **B. TAHAPAN-TAHAPAN MENUJU RATIFIKASI MELALUI PERENCANAAN**

Penyusunan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang dalam pelaksanaannya terbagi dalam 3 (tiga) tahap yaitu tahap Pra-Legislati, tahap Legislati, dan tahap Pasca Legislati.<sup>2</sup> Pada tahap Pra-Legislati dilalui proses : (i) Perencanaan Pembentukan UU (RUU), (ii) Persiapan penyusunan RUU yang terdiri dari pengkajian, penelitian dan penyusunan naskah akademik, (iii) teknik dan mekanisme penyusunan RUU, (iv) Penyusunan RUU.

Tahap Legislati akan melalui proses (i) Pembahasan RUU oleh DPR dan Pemerintah, (ii) Pengesahan, penetapan serta pengundangannya. Sedangkan Tahap Pasca Legislati akan melalui proses (i) Pendokumentasian UU, (ii) Penyebarluasan UU, (iii) Penyuluhan, (iv) Penerapan UU.

Tahapan-tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut telah mempunyai mekanisme yang jelas dengan diterbitkannya Undang-Undang No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam UU tersebut dikatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.<sup>3</sup>

Ketentuan tersebut juga berlaku dalam hal melakukan ratifikasi konvensi internasional. Pengabaian terhadap tahapan-tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan akan berakibat kehendak membentuk peraturan dapat kandas di tengah jalan. Oleh karena untuk kepentingan pembangunan sistem hukum nasional secara berencana, terpadu dan sistematis tahapan-tahapan tersebut dilaksanakan.

---

<sup>2</sup> Ahmad Ubbe, S.H., M.H. Mekanisme Penelitian Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Makalah Temu Konsultasi Pelaksanaan Hukum Di Jajaran DepHuk dan HAM, BPHN, Cisarua Bogor 20-22 Juni 2005, hlm. 14.

<sup>3</sup> Lihat: ketentuan Pasal BAB I Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004.

Pada tahap perencanaan penyusunan suatu undang-undang dilakukan melalui Prolegnas. Sebagai instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang, dalam penentuannya mempunyai persyaratan dalam menentukan berbagai rancangan undang-undang dalam kurun waktu tertentu. Dalam jangka menengah lima tahunan dan jangka pendek tahunan.

Prolegnas ditetapkan berdasarkan suatu rapat koordinasi antara Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Hukum dan HAM dengan DPR yang diwakili oleh Badan Legislasi DPR, dengan Baleg DPR sebagai koordinatornya. Dalam rapat koordinasi tersebut ditetapkan RUU mana yang masuk dalam Prolegnas selama periode lima tahunan dan ditentukan pula mana yang menjadi prioritas dalam tahun-tahun tertentu.

Berdasarkan kesepakatan antara Baleg DPR dengan Pemerintah, untuk menjadi prioritas tahun tertentu rapat koordinasi memberikan persyaratan untuk RUU yang berasal dari inisiasi Pemerintah harus mempunyai NA, Draft RUU dan telah diharmonisasi oleh Ditjen Peraturan Perundang-undangan (Departemen Hukum dan HAM). Hal itu untuk melihat kesiapan dari masing-masing RUU sebelum sampai pembahasan di DPR.

Akan tetapi apabila dalam rangka harmonisasi belum ditemukan titik temu atau kesepakatan yang bulat, khususnya pada ketentuan-ketentuan yang bersifat krusial, maka akan diserahkan kepada Presiden untuk menentukannya. Dalam hal ini biasanya dilakukan rapat kabinet terbatas (ratas), yang waktunya tergantung sepenuhnya pada Presiden, sehingga persetujuan yang diharapkan dapat berlangsung lama atau sebentar, tergantung Presiden.

Dalam Prolegnas 2004-2009 dikenal istilah Daftar Kumulatif Terbuka (DKT). Ada empat katagori yang masuk DKT diantaranya (1) RUU Pembentukan Daerah Otonom, (2) RUU Ratifikasi Perjanjian Internasional, (3) RUU yang lahir akibat keputusan Mahkamah Konstitusi dan (4) RUU dalam keadaan tertentu.

Walaupun RUU Pengesahan konvensi internasional pernah masuk dalam kategori Daftar Kumulatif Terbuka (DKT), di mana RUU ini boleh diajukan tanpa harus masuk dalam daftar Prolegnas, namun akan lebih baik jika perencanaan legislasi yang berasal dari konvensi internasional dimasukkan dalam daftar Prolegnas, agar sejalan dengan politik hukum yang sedang dilaksanakan pemerintahan. Apalagi prosedur Prolegnas

mengharuskan didukung oleh Naskah Akademis, sehingga diharapkan RUU yang diajukan telah melalui pengkajian dan penelitian yang memadai, agar menjadi sebuah undang-undang yang benar benar aspiratif, aplikatif dan futuristik.

### C. KEWAJIBAN ADANYA NASKAH AKADEMIK

Disadari oleh berbagai kalangan mengenai pentingnya NA dalam pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya UU. Dengan adanya NA pembuatan peraturan sangat terbantu karena telah didahului dengan berbagai hasil penelitian mengenai berbagai hal yang berkaitan dengan pembentukan peraturan. NA sangat membantu para perancang peraturan perundang-undangan dalam merumuskan draft RUU, NA sangat membantu dalam proses harmonisasi peraturan perundang-undangan, demikian pula NA sangat membantu dalam pembahasan suatu RUU.

Demikian pentingnya NA, kewajiban untuk menyertakan NA dalam suatu pengajuan prioritas di Prolegnas telah diakomodasikan dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 142 ayat (2) menyatakan bahwa "Rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, Presiden atau DPD disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademisnya". Ketentuan tersebut jelas menunjukkan bahwa untuk kepentingan pembahasan di DPR, setiap RUU "wajib" disertai dengan penjelasan, keterangan, dan atau naskah akademisnya.

Untuk RUU yang berupa ratifikasi perjanjian atau konvensi internasional, memang terdapat kekhususan. Berdasarkan penjelasan dari Pasal 142 ayat (2), RUU ratifikasi termasuk kelompok RUU yang persyaratan akademisnya bersifat fakultatif. Akan tetapi berdasarkan pengalaman selama ini pengajuan RUU untuk pengesahan perjanjian internasional justru membutuhkan pengkajian terlebih dahulu untuk mengetahui untung rugi serta harmonisasinya dengan hukum positif. Selama ini pun RUU Pengesahan konvensi internasional selalu disertai dengan naskah penjelasannya.

Pertemuan ini, menurut kami dapat dijadikan dasar atau landasan untuk mengelaborasi urgensitas dan mengukur kesiapan semua pihak mengenai pentingnya ratifikasi Optional Protokol CEDAW guna kepentingan pengisian atau pembuatan naskah penjelasan.



#### D. RATIFIKASI/PENGESAHAN PERJANJIAN INTERNASIONAL (TRAKTAT/TREATY)

Menurut Undang-Undang Nomor 24 tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional, ratifikasi atau pengesahan suatu perjanjian internasional dapat dilakukan dengan undang-undang atau keputusan presiden.

Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan:

- a. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
- b. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
- c. kedaulatan atau hak berdaulat negara;
- d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
- e. pembentukan kaidah hukum baru;
- f. pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

Sedangkan pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi sebagaimana disebut di atas, dilakukan dengan keputusan presiden.

Dilihat dari materi OP CEDAW yang berkenaan dengan hak asasi manusia, maka bentuk pengesahan OP CEDAW harus melalui Undang-Undang. Sebagai konsekuensi diberi bentuk Undang-Undang, maka tata cara/mekanisme pengesahan OP CEDAW ini mengikuti ketentuan pembentukan Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Walaupun pengesahan perjanjian internasional melalui mekanisme seperti pembentukan Undang-Undang pada umumnya sebagaimana diuraikan di atas, namun ada beberapa perbedaan, yaitu ada beberapa prosedur yang tidak berlaku dalam pengesahan perjanjian internasional, diantaranya:

Pertama, inisiatif pengajuan RUU pengesahan suatu perjanjian internasional hanya berasal dari pemerintah (tidak dari DPR) karena berdasarkan teori pembagian kekuasaan, hubungan luar negeri termasuk membuat atau memasuki perjanjian internasional masuk ke dalam lingkungan kekuasaan eksekutif.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L., Akibat Hukum di dalam negeri Pengesahan Perjanjian Internasional (Tinjauan Hukum Tata Negara), paper disampaikan dalam, FGD tentang Status Perjanjian

Kedua, DPR tidak mempunyai hak amandemen dalam pengesahan perjanjian internasional. DPR hanya berwenang menyetujui, menerima atau menolak pengesahan suatu perjanjian internasional.

Ketiga, pengesahan perjanjian internasional dalam bentuk Undang-Undang dimungkinkan untuk diajukan ke DPR melalui Daftar Kumulatif Terbuka (DKT) Prolegnas. Namun demikian, akan lebih baik jika RUU pengesahan perjanjian internasional dilakukan secara terencana dan masuk dalam daftar Prioritas, agar sejalan dengan politik hukum yang sedang dilaksanakan pemerintahan.

Keempat, dalam praktik pengesahan perjanjian internasional baik melalui Undang-Undang maupun Keputusan Presiden, RUU pengesahan perjanjian internasional selalu dilengkapi dengan sebuah Naskah Penjelasan (Naskah Akademis) yang berisi penjelasan diantaranya mengenai keuntungan dan kerugian/konsekuensi dari pengesahan perjanjian internasional tersebut dan implikasi pengesahan terhadap sistem hukum Indonesia.

#### **Konsekuensi Ratifikasi**

Paling tidak ada 2 konsekuensi penting yang harus dicermati sebelum mengesahkan suatu perjanjian internasional.<sup>5</sup>

Pertama, Indonesia harus menerjemahkan atau mentransformasikan kewajiban dalam perjanjian internasional ke dalam hukum nasional. Ini berarti berbagai produk nasional yang bertentangan dengan ketentuan dalam perjanjian internasional wajib untuk diamendemen. Transformasi ini adalah untuk memastikan agar tidak ada ketentuan yang berbenturan (*conflicting*) antara hukum nasional dengan perjanjian internasional yang telah diratifikasi.

Kedua, konsekuensi yang harus diperhatikan adalah kewajiban Indonesia memberikan laporan ke suatu lembaga yang ditentukan dalam perjanjian internasional. Dalam sejumlah perjanjian internasional yang bersifat multilateral terdapat kewajiban negara peserta untuk melaporkan kemajuan (*progress*) yang telah dilakukan. Sebelum meratifikasi perjanjian internasional perlu untuk diketahui kapasitas aparat penegak hukum. Hal ini karena bila perjanjian internasional telah diterjemahkan ke dalam

---

<sup>5</sup> Internasional Dalam Sistem Hukum Indonesia (Kerja sama Departemen Luar negeri dan Unpad) 29 November 2008.

hukum nasional tetapi tidak mampu ditegakkan oleh aparat, sama saja dengan Indonesia tidak menepati komitmennya.

#### E. PENUTUP

Akhirnya, kita semua harus memperhatikan mekanisme penyusunan peraturan perundang-undangan sejak dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Kesemua tahapan tersebut penting dalam rangka upaya mewujudkan pembentukan peraturan perundang-undangan nasional yang dilakukan secara berencana, sistimatis dan terpadu.

Untuk ratifikasi perjanjian atau konvensi internasional juga harus memperhatikan dampaknya, baik positif maupun negatif, ditinjau dari berbagai aspek. Di samping itu pengaruhnya pula terhadap sistem hukum nasional dan peraturan perundang-undangan terkait. Hal itu penting dalam rangka mewujudkan adanya sistem hukum nasional yang mengabdikan bagi kepentingan nasional. Dengan demikian ratifikasi juga semata-mata dikaitkan dengan kepentingan nasional dan kemampuan pemerintah untuk melaksanakannya.