

STATUS HUKUM INTERNASIONAL DALAM SISTEM HUKUM DI INDONESIA

Wisnu Aryo Dewanto*

Abstract

A rule of international law is regarded as non-self-executing in the Indonesian legal system. It means the international legal norm does not have legal binding force in the domestic courts of Indonesia without an implementing legislation. Indonesia is a dualist country vis-à-vis the relation of international law and national law. In regard with the implementation of rules of international law into the Indonesian courts, Indonesia follows the transformation theory where the rules of international law must be transposed into national laws to have them enforced. Therefore, it is the supremacy of national law over international law before the domestic courts.

Kata Kunci: *non-self-executing treaties, sistem hukum Indonesia, dualisme, teori transformasi, implementing legislation.*

A. Pendahuluan

Indonesia banyak mengalami perubahan dalam sistem ketatanegaraan nasional sejak jatuhnya rezim Soeharto. Bahkan, Undang-Undang Dasar 1945 atau UUD 1945 yang selama ini dianggap sebagai Konstitusi yang “*sacred*”¹ telah mengalami empat kali perubahan. Perubahan pertama dilakukan pada bulan Oktober 1999, kedua di bulan Agustus 2000, dilanjutkan dengan perubahan ketiga pada bulan November 2001 dan kemudian perubahan keempat pada bulan Agustus 2002.²

Pada era Soeharto, presiden memiliki kekuasaan yang sangat besar karena presiden pada saat itu juga dianggap sebagai “*the Chief Executive of State*”, dimana segala urusan administratif, kekuasaan dan tanggungjawab berada di pundak seorang presiden.³ Sebelum ada perubahan UUD 1945, presiden Indonesia merupakan panglima tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara.⁴ Selain itu, presiden juga dapat membuat pernyataan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain,⁵ dan menyatakan

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Surabaya. (email: wisnu@ubaya.ac.id)

¹ Lindsey, Tim, “Indonesian Constitutional Reform: Muddling Toward Democracy”, *Singapore Journal of International and Comparative Law*, 6 Sing. J. Int’l & Comp. L., 2002, hlm. 244.

² Tabalujan, Benny S., “The Indonesian Legal System: An Overview”, <http://www.llrx.com/features/indonesia.htm/introduction>, diakses pada 19 April 2009.

³ Ellis, Andrew, “The Indonesian Constitutional Transition: Conservatism or Fundamental Change?”, *Singapore Journal of International and Comparative Law*, 6 Sing. J. Int’l & Comp. L. 116, 2002, hlm. 119.

⁴ Lihat Pasal 10 UUD 1945.

⁵ Lihat Pasal 11 UUD 1945.

keadaan bahaya,⁶ serta mengangkat duta dan konsul sekaligus menerima duta negara lain.⁷

Indonesia juga disebut sebagai negara dengan sistem presidensiil karena dipimpin oleh seorang presiden. Namun, menurut Arend Lijphart, syarat untuk suatu negara dianggap menggunakan sistem presidensiil tidak hanya karena negara yang bersangkutan dipimpin oleh seorang presiden,⁸ tetapi ada syarat lain yang harus dipenuhi, seperti presiden harus dipilih secara langsung dan presiden tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen.⁹ Jika melihat kondisi ini, Indonesia tidak bisa sepenuhnya dikatakan sebagai negara dengan sistem presidensiil karena hanya memenuhi kriteria yang pertama dan kedua. Sedangkan untuk syarat yang ketiga, Majelis Permusyawaratan Rakyat atau MPR memiliki kewenangan untuk memberhentikan presiden jika ia dianggap melanggar garis-garis besar haluan negara atau GBHN.¹⁰

Tim Lindsey mengungkapkan bahwa sistem perpolitikan di Indonesia sangat membingungkan karena UUD 1945 tidak menjelaskan secara tegas mengenai doktrin *separation of powers* antara tiga lembaga negara, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Selanjutnya, apakah sistem yang digunakan di Indonesia adalah sistem presidensiil ataukah parlementer juga tidak tampak. Besarnya kewenangan DPR saat ini, termasuk dalam membuat, menyetujui

dan membatalkan suatu perjanjian internasional, dan hak-hak yang dimiliki, seperti hak angket, merupakan ciri khas dari sistem parlementer. Menurut Lindsey, Indonesia bisa dikatakan sebagai negara yang menggunakan sistem *hybrid* dengan konsep *distribution of powers*.¹¹

B. Pembuatan Perjanjian Internasional

Dalam hal pembuatan perjanjian internasional di Indonesia, pada saat sebelum adanya perubahan dalam UUD 1945, pasal yang digunakan adalah Pasal 11 UUD 1945 yang menjelaskan bahwa: "Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat ... membuat ... perjanjian dengan negara lain."

Di awal kemerdekaan, pembuatan perjanjian internasional didasarkan pada Pasal 175 Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) yang menyebutkan:

"(1) Presiden mengadakan dan mengesahkan segala perjanjian (traktat) dan persetujuan lain dengan negara-negara lain kecuali ditentukan lain dengan undang-undang federal, perjanjian atau persetujuan lain tidak disahkan, melainkan sesudah disetujui dengan undang-undang. (2) Masuk dalam dan memutuskan perjanjian dan persetujuan lain dilakukan oleh Presiden dengan kuasa undang-undang."¹²

Selanjutnya, Pasal 120 Undang-Undang Dasar Sementara (UU DS) 1950 memiliki substansi yang sama dengan Pasal

⁶ Lihat Pasal 12 UUD 1945.

⁷ Lihat Pasal 13 Ayat 1 dan 2 UUD 1945.

⁸ Ellis, Andrew, *Op. cit.*, hlm. 120.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Lindsey, Tim, *Op. cit.*, hlm. 247.

¹² Suryono, Edy, 1984, *Praktek Ratifikasi Perjanjian Internasional di Indonesia*, Remadja Karya, Bandung, hlm. 33-34.

175 Konstitusi RIS, yang menyatakan:

“(1) Presiden mengadakan dan mengesahkan perjanjian (traktat) dan persetujuan lain dengan negara-negara lain. Kecuali jika ditentukan lain dengan undang-undang perjanjian atau persetujuan lain tidak disahkan, melainkan sesudah disetujui dengan undang-undang. (2) Masuk dalam dan memutuskan perjanjian dan persetujuan lain, dilakukan oleh Presiden bahwa dengan kuasa undang-undang.”¹³

Edy Suryono mengkritisi bahwa UUD 1945 tidak memuat ketentuan secara lengkap karena tidak memberikan pembedaan antara *treaty* dengan *agreement*, serta bentuk persetujuan yang seperti apa yang harus diberikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), apakah harus selalu berbentuk undang-undang atau yang lain, juga apakah semua bentuk perjanjian harus selalu mendapat persetujuan dari DPR.¹⁴ Jika dibandingkan dengan kata-kata yang ada dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950, kedua hukum tertinggi ini lebih tegas menyebutkan wewenang presiden dalam hal membuat dan mengesahkan (*ratification*) perjanjian dan persetujuan, termasuk turut serta (*accession*) dan menghentikan (*termination*) suatu perjanjian atau persetujuan internasional.¹⁵

Ketidakjelasan Pasal 11 UUD 1945 ini menimbulkan banyak penafsiran baik di kalangan eksekutif maupun legislatif, sehingga membuat Pimpinan Dewan

Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) menyampaikan hal ini kepada Presiden pada saat itu *vis-à-vis* pembuatan perjanjian-perjanjian dengan negara lain.¹⁶ Dan atas pertanyaan ini, kemudian Presiden menjawab melalui Surat Presiden Nomor: 2826/HK/1960 pada tanggal 22 Agustus 1960, yang menjelaskan sebagai berikut:

“(2) Menurut pendapat Pemerintah perkataan “perjanjian” dalam 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 demikian maka Pemerintah tidak akan mempunyai cukup keleluasaan bergerak untuk menjalankan hubungan internasional dengan sewajarnya, karena untuk tiap-tiap perjanjian walaupun mengenai soal-soal yang kecil-kecil harus diperoleh persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan hubungan internasional dewasa ini demikian intensifnya sehingga tindakan-tindakan yang cepat dari Pemerintah membutuhkan prosedur konstitusional yang lancar. (3) Untuk menjamin kelancaran di dalam pelaksanaan kerjasama antara Pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai tertera di dalam Pasal

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Parthiana, Wayan, 1987, *Beberapa Masalah dalam Hukum Internasional dan Hukum Nasional Indonesia*, Binacipta, Bandung, hlm. 137.

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-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 untuk memberinya dengan undang-undang. (4) Sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan yang tersebut di atas, 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 haluan politik luar negeri Negara seperti halnya dengan perjanjian-perjanjian persahabatan, perjanjian-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 Negara; dapat terjadi bahwa ikatan-ikatan sedemikian

dicantumkan didalam perjanjian kerjasama ekonomi dan teknis atau pinjaman uang. (c) Soal-soal yang menurut Undang-Undang Dasar atau menurut sistem perundang-undangan kita harus diatur dengan undang-undang seperti soal kewarganegaraan dan soal-soal kehakiman.”¹⁷

Menurut Harjono, dalam disertasinya yang berjudul Aspek-Aspek Yuridis Pembuatan Perjanjian Internasional dalam Sistem UUD 1945, bahwa Surat Presiden tersebut yang kemudian digunakan sebagai dasar hukum dalam pengesahkan perjanjian internasional pada saat itu memiliki kelemahan materiil dan formil. Lebih lanjut, dikatakan bahwa surat tersebut tidak memiliki unsur sebagai sumber hukum dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia karena surat tersebut tidak mengandung unsur normatif. Surat tersebut sebenarnya hanya merupakan penafsiran Presiden terhadap Pasal 11 UUD 1945. Oleh karena itu, surat tersebut tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi lembaga tinggi lainnya, dalam hal ini DPRGR. Kemudian, Harjono juga mengungkapkan bahwa dibuatnya surat tersebut terkait dengan praktek pembuatan perjanjian internasional di Indonesia hanya didasarkan atas pertimbangan kecepatan dan kemudahan saja tanpa mempertimbangkan aspek yuridis lainnya yang lebih penting, sehingga hal ini mengarah pada praktek *fiat accompli* yuridis terhadap kekuasaan DPR dalam hal pembuatan perjanjian internasional.¹⁸

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 137-138.

¹⁸ Harjono, 1994, *Aspek-Aspek Yuridis Pembuatan Perjanjian Internasional dalam Sistem UUD 1945*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 256-259.

Namun pendapat berbeda disampaikan oleh Bagir Manan, yang mana ia mengatakan bahwa tata cara melakukan ratifikasi, penentuan materi perjanjian yang memerlukan dan tidak memerlukan persetujuan DPR, bentuk hukum nasional yang diberikan pada suatu perjanjian atau persetujuan, mungkin hanya diatur berdasarkan “ketatanegaraan”. Konvensi ketatanegaraan ini merupakan kaidah yang hidup dan ditaati dalam praktek ketatanegaraan meskipun tidak memiliki daya paksa secara hukum. Oleh karena tidak dapat dipaksakan oleh atau melalui pengadilan maka kepatuhan terhadap konvensi ketatanegaraan ini didasarkan pada etika dan moral, atau biasa disebut dengan *political ethics*.¹⁹ Kemudian, Bagir Manan memberikan kesimpulan bahwa Surat Presiden Nomor 2826/HK/1960 jika ditinjau dari sudut pandang hukum tata negara dapat digolongkan sebagai konvensi ketatanegaraan yang tertulis sehingga sepanjang belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tata cara pembuatan/memasuki perjanjian atau persetujuan internasional maka surat tersebut berlaku sebagai hukum yang harus dipatuhi.²⁰

Pada tahun 1968, prosedur peratifikasian perjanjian internasional di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Setelah naskah perjanjian *subject to ratification* yang telah ditandatangani oleh wakil RI pada akhir suatu konferensi internasional atau suatu perundingan,

dimintakan pendapat politis serta persetujuan kepada Pimpinan Departemen Luar Negeri, untuk selanjutnya dimintakan pengesahan dari Presiden oleh Menteri Luar Negeri. Sebelum mengesahkannya Presiden minta DPR untuk menyetujuinya terlebih dahulu.

2. Sebelum Menteri Luar Negeri minta pengesahan kepada Presiden, Direktorat yang bersangkutan di Departemen Luar Negeri terlebih dahulu mengadakan konsultasi antar departemen yang berkepentingan dengan materi dari perjanjian tersebut. Pembahasan secara teknis pada prinsipnya diserahkan kepada masing-masing Departemen tadi.
3. Didalam konsultasi antar Departemen tersebut disiapkan pula suatu rancangan undang-undang (RUU) beserta penjelasannya untuk disampaikan kepada Presiden, yang kemudian dengan Amanat Presiden disampaikan kepada DPR untuk disetujui.
4. Setelah memperoleh persetujuan DPR, RUU tersebut ditandatangani dan disahkan oleh Presiden dan diundangkan oleh Sekretaris Negara. Perjanjian tersebut biasanya mulai berlaku setelah diadakan pertukaran piagam ratifikasi.²¹

Dalam hal peratifikasian persetujuan internasional yang bukan bersifat perjanjian, prosedur yang digunakan adalah sebagai berikut:

¹⁹ Ardhiwisastra, Yudha Bhakti, 2003, *Hukum Internasional: Bunga Rampai*, Alumni, Bandung, hlm. 146.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 147.

²¹ *Ibid.*, hlm. 149-150.

1. Tiap-tiap persetujuan yang bukan bersifat perjanjian hanya memerlukan persetujuan dari Presiden dan Dewan Menteri saja, dan biasanya mulai berlaku setelah/pada hari pertukaran nota.
2. Persetujuan-persetujuan yang ditandatangani sendiri oleh Presiden/PM tidak memerlukan persetujuan Dewan Menteri dan jika dikehendaki dapat dinyatakan mulai berlaku pada hari penandatanganan atau pertukaran nota.
3. Persetujuan-persetujuan yang lazimnya berbentuk *agreement*, akan disampaikan kepada DPR hanya untuk diketahui, setelah disahkan oleh Presiden.²²

Pada tahun 1998, setelah Soeharto mengundurkan diri dari jabatannya sebagai presiden di Indonesia, DPR menata ulang tugas dan kewenangan presiden dengan melakukan perubahan pada UUD 1945. Selain itu, tugas dan wewenang DPR lebih diperluas untuk memaksimalkan konsep *check and balance* antara badan legislatif dan eksekutif.²³

Pada perubahan UUD 1945 yang pertama, Pasal 13 dan 14 menyebutkan bahwa presiden harus memperhatikan pertimbangan yang disampaikan DPR. Selanjutnya, Pasal 20, dimana DPR adalah pemegang kekuasaan membentuk undang-undang dan setiap rancangan undang-undang harus mendapat persetujuan bersama (oleh DPR dan Presiden).

Pasal 11 UUD 1945 mengalami perubahan yang sangat signifikan pada saat

perubahan ketiga UUD 1945, dimana pasal ini menyebutkan:

“(2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.”

Kemudian, pada bulan Agustus 2002, Pasal 11 kembali direvisi dengan menambahkan satu ayat di bagian awal dari pasal ini yang berbunyi: “(1) Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.”

Dengan demikian, secara utuh Pasal 11 UUD 1945 menyatakan sebagai berikut:

1. Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
2. Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

²² *Ibid.*, hlm. 150-151.

²³ Ellis, Andrew, *Op. cit.*, hlm. 126.

3. Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Indonesia merupakan negara dengan tradisi *civil law*. Indonesia mewarisi budaya hukum yang dibawa oleh kolonial Belanda pada saat itu. Menurut Arthur Goodhart, perbedaan mendasar antara sistem *civil law* dan *common law* ada pada konsep *binding force of precedent*, dimana konsep ini tidak dikenal atau diakui dalam sistem peradilan di negara-negara *civil law*.²⁴ Demikian halnya yang terjadi di Indonesia, pengadilan Indonesia tidak mengakui, bahkan tidak mengenal konsep *precedent* sebagai salah satu sumber hukum bagi hakim dalam menyelesaikan perkara. Sumber hukum yang diakui di Indonesia saat ini termaktub dalam Pasal 7 UU Nomor 10/2004 mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Disebutkan dalam Pasal 7 bahwa hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. UUD 1945
2. UU/Perpu
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah

C. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 mengenai Perjanjian Internasional

Sebagai penjabaran dari Pasal 11 Ayat 3 UUD 1945, Pemerintah Indonesia

mengajukan rancangan undang-undang atau RUU mengenai Pembuatan dan Pengesahan Perjanjian Internasional yang terdiri dari 8 bab dan 22 pasal.²⁵ Melalui diskusi dan perdebatan yang panjang, pada akhirnya Rapat Kerja Komisi I DPR RI menyetujui RUU tersebut dan menjadi Undang-Undang Nomor 24/2000 tentang Perjanjian Internasional, yang selanjutnya disebut dengan UU Nomor 24/2000, pada tanggal 23 Oktober 2000.²⁶

Sistematika UU Nomor 24/2000 ini tidak mengalami perubahan seperti ketika pertama kali diajukan oleh pemerintah. Bab I berisi Ketentuan Umum, Bab II mengenai Pembuatan Perjanjian Internasional, Bab III mengulas tentang Pengesahan Perjanjian Internasional, Bab IV berbicara mengenai Pemberlakuan Perjanjian Internasional, Bab V berisi tentang Penyimpanan Perjanjian Internasional, Bab VI tentang Pengakhiran Perjanjian Internasional, Bab VII mengenai Ketentuan Peralihan dan Bab VIII adalah Ketentuan Penutup.

Pembentukan UU ini pada akhirnya mengakhiri kontroversi mengenai Surat Presiden Nomor 2826/HK/1960. Dalam UU ini pada bagian Menimbang, butir c mengatakan: "bahwa Surat Presiden Republik Indonesia Nomor 2826/HK/1960 tanggal 22 Agustus 1960 mengenai Pembuatan Perjanjian-Perjanjian dengan Negara Lain yang selama ini digunakan sebagai pedoman untuk membuat dan mengesahkan perjanjian

²⁴ Del Duca, Louis F., "Developing Global Transnational Harmonization Procedures for the Twenty-First Century: The Accelerating Pace of Common and Civil Law Convergence", *Texas International Law Journal*, 42 *Tex. Int'l. L.J.* 625, 2007, hlm. 642.

²⁵ Mauna, Boer, 2001, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Alumni, Bandung, hlm. 179.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 181.

internasional sudah tidak sesuai lagi dengan semangat reformasi.”

Pasal 1 butir a UU ini memberikan definisi perjanjian internasional sebagai “perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.” Pada bagian penjelasan ditegaskan bahwa “perjanjian internasional yang dimaksud dalam undang-undang ini adalah setiap perjanjian di bidang hukum publik, diatur oleh hukum internasional, dan dibuat oleh Pemerintah dengan negara, organisasi internasional, atau subyek hukum internasional lain. Bentuk dan nama perjanjian internasional dalam prakteknya cukup beragam, seperti: *treaty, convention, agreement, memorandum of understanding, protocol, charter, declaration, final act, arrangement, exchange of notes, agreed minutes, summary records, process verbal, modus vivendi* dan *letter of intent*.”

Lebih lanjut, Pasal 3 UU ini mengatur tentang bagaimana Pemerintah Indonesia mengikat diri terhadap perjanjian internasional. Ada beberapa cara yang dapat dilakukan untuk terikat dalam suatu perjanjian, antara lain: penandatanganan, pengesahan, tukar menukar perjanjian/nota diplomatik dan cara-cara lain sebagaimana disepakati para pihak dalam perjanjian internasional.

Terkait dengan pengesahan perjanjian internasional, UU ini mengatur dua jenis peraturan perundang-undangan sebagai bentuk pengesahan perjanjian, yaitu dengan

menggunakan undang-undang atau keputusan presiden.

Pasal 10 menjelaskan:

“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; dan (f) pinjaman dan/atau hibah luar negeri.”

Kemudian, Pasal 11 Ayat 1 menyebutkan: “Pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk sebagaimana dimaksud Pasal 10, dilakukan dengan keputusan presiden.” Dalam ayat selanjutnya, DPR hanya berwenang untuk memberikan evaluasi. Namun demikian, dalam penjelasan Pasal 11 Ayat 2 ini, DPR dapat meminta pemerintah untuk membatalkan perjanjian internasional tersebut jika dipandang merugikan kepentingan nasional.²⁷

Khusus untuk Pasal 11 ini, jika dicermati terdapat hal yang janggal yaitu kata-kata “keputusan presiden”, karena berdasarkan Pasal 7 UU Nomor 10/2004 mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak menyebut kata-kata “keputusan presiden”, melainkan “peraturan presiden”.

Pengimplementasian perjanjian internasional di Indonesia dapat dilakukan setelah

²⁷ Lihat Pasal 18 UU Nomor 24/2000 mengenai Perjanjian Internasional.

penandatanganan²⁸ atau pertukaran dokumen perjanjian/nota diplomatik atau melalui cara-cara lain sebagaimana disepakati oleh para pihak pada perjanjian tersebut.²⁹

Pasal 18 UU Nomor 24/2000 mengatur mengenai pengakhiran perjanjian internasional, jika: (a) terdapat kesepakatan para pihak melalui prosedur yang ditetapkan dalam perjanjian; (b) tujuan perjanjian tersebut telah tercapai; (c) terdapat perubahan mendasar yang mempengaruhi pelaksanaan perjanjian; (d) salah satu pihak tidak melaksanakan atau melanggar ketentuan perjanjian; (e) dibuat suatu perjanjian baru yang menggantikan perjanjian lama; (f) muncul norma-norma baru dalam hukum internasional; (g) obyektif perjanjian hilang; dan (h) terdapat hal-hal yang merugikan kepentingan nasional.

D. Hukum Internasional Publik di Pengadilan Nasional Indonesia

Pertanyaan mengenai apakah suatu perjanjian internasional itu bersifat *self-executing* atau *non-self-executing* merupakan pertanyaan domestik yang harus dijawab oleh pengadilan nasional masing-masing negara. Apakah sistem peradilan di negara tersebut mengizinkan hukum internasional untuk diterapkan secara langsung di pengadilan? Atau apakah individu dapat menggunakan pasal-pasal dalam hukum internasional sebagai dasar untuk mengajukan gugatan di pengadilan?

Sebelum adanya UU Nomor 24/2000, ada banyak kasus yang menggunakan hukum internasional sebagai dasar hukum untuk mengajukan klaim atau gugatan. Hukum internasional yang paling sering digunakan pada saat itu adalah Konvensi New York 1958 mengenai Pengakuan dan Pelaksanaan Putusan Arbitrase Asing. Indonesia adalah negara pihak dari Konvensi ini yang mana pengesahan Konvensi tersebut menggunakan Keppres Nomor 34/1981. Dalam Keppres tersebut ada dua prinsip yang menjelaskan posisi Konvensi New York 1958 dan posisi Indonesia sebagai negara pihak. Prinsip-prinsip tersebut adalah: “(1) Pengakuan dan pelaksanaan putusan arbitrase asing, mengindikasikan bahwa Konvensi New York 1958 dianggap sebagai perjanjian yang bersifat *self-executing* di Indonesia, sehingga *implementing legislation* tidak diperlukan; dan (2) terkait dengan karakter perjanjian yang bersifat *self-executing*, maka pemberiannya harus menggunakan prinsip timbal balik.”³⁰

Kasus pertama antara Navigation Maritime Bulgare (NMB) v. PT. Nizwar, dimana kasus ini terjadi sebelum Indonesia meratifikasi Konvensi New York 1958. Dasar hukum yang digunakan oleh NMB untuk mengajukan sita eksekutorial kepada pengadilan adalah Konvensi Jenewa 1927 mengenai Pengakuan Arbitrase Asing yang diratifikasi oleh Pemerintah Belanda. Pertanyaan yang menjadi perdebatan pada

²⁸ Menurut beberapa tulisan yang mengupas mengenai perjanjian internasional dan beberapa pakar hukum internasional di Indonesia, perjanjian internasional yang pemberlakuannya melalui proses penandatanganan saja tanpa ratifikasi, maka perjanjian internasional ini disebut dengan *self-executing treaty*.

²⁹ Lihat Pasal 15 UU Nomor 24 Tahun 2000 mengenai Perjanjian Internasional.

³⁰ Harahap, M. Yahya, 2001, *Arbitrase*, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 6.

saat itu adalah “apakah Indonesia juga terikat perjanjian internasional yang disahkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda?”

Ada dua pendapat yang bertentangan terkait dengan masalah ini, yaitu pendapat pertama yang menyetujui bahwa Indonesia masih terikat dengan Konvensi tersebut karena Pemerintah Indonesia belum secara tegas menarik diri dari Konvensi tersebut, sehingga Konvensi tersebut masih dianggap sah sebagai bagian dari hukum di Indonesia.³¹ Dasar hukum yang digunakan oleh pendapat pertama adalah sejarah terkait dengan Konvensi Meja Bundar (KMB) mengenai Pemindahan Kekuasaan, dimana Pasal 5 dari Perjanjian Transisi tersebut menyatakan: “*International agreements remain applicable in the Indonesian territories providing they are not withdrawn by the Indonesian Government.*”³²

Pendapat kedua menyatakan ketidaksetujuannya jika Konvensi tersebut masih tetap berlaku karena Indonesia tidak secara langsung terikat oleh perjanjian tersebut. Tampaknya Mahkamah Agung juga memiliki pendapat yang sama dengan mengungkapkan bahwa dalam teori suksesi negara, negara tidak wajib menerima keabsahan perjanjian internasional yang dibuat oleh pendahulunya.³³

Ketika putusan Pengadilan Arbitrase London diajukan kepada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat untuk mendapatkan sita

eksekutorial, Pengadilan, melalui putusan pengadilan Nomor 228/1979 tanggal 10 Juni 1981, memutuskan untuk sepakat dengan putusan Pengadilan Arbitrase London dan memerintahkan PT. Nizwar untuk memberikan ganti rugi kepada NMB. Putusan pengadilan ini secara tidak langsung merefleksikan bahwa Konvensi Jenewa 1927 masih berlaku di Indonesia.³⁴

Atas putusan tersebut, PT. Nizwar melakukan banding ke Mahkamah Agung dan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dibatalkan oleh Mahkamah Agung dengan tiga alasan:

1. Putusan pengadilan asing tidak dapat diterapkan di Indonesia;
2. Pasal 5 Perjanjian Transisi tidak mengikat Pemerintah Indonesia, karena tidak ada kewajiban bagi Indonesia untuk mematuhi hukum internasional yang disahkan oleh Pemerintah Belanda; dan
3. Munculnya Keppres Nomor 34/1981 tidak secara otomatis membuat Konvensi New York 1958 dapat diterapkan hingga pemerintah mengeluarkan *implementing legislation*.³⁵

Seperti yang telah diungkap diatas bahwa Keppres Nomor 34/1981 memiliki dua prinsip, yang mana salah satunya menyebutkan bahwa Konvensi New York 1958 dianggap sebagai perjanjian yang bersifat *self-executing* sehingga penerapannya

³¹ Gautama, Sudargo, 1992, *Indonesia dan Arbitrase Internasional*, Alumni, Bandung, hlm. 68.

³² Girsang, Ny. S.U.T., 1992, *Arbitrase*, Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 16.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, hlm. 71.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 17-18.

Sebagai catatan bahwa ketika Mahkamah Agung mengeluarkan putusan ini, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Keppres Nomor 34/1981 sebagai pengesahan dari Konvensi New York 1958.

tidak memerlukan *implementing legislation*. Jika dikaitkan dengan teori dan definisi *self-executing* itu sendiri, kalimat yang terkandung dalam prinsip ini sangat membingungkan karena dengan dengan mengeluarkan Keppres Nomor 34/1981 maka Konvensi ini merupakan sebuah konvensi yang bersifat *non-self-executing*. Lebih lanjut, bukan Konvensi yang sebenarnya memiliki kekuatan hukum di pengadilan Indonesia, melainkan Keppres Nomor 34/1981.

Selanjutnya, penulis sangat tidak setuju dengan alasan ketiga dari Mahkamah Agung, karena eksistensi dari Keppres tersebut sebenarnya merupakan *implementing legislation* dari Konvensi New York 1958 agar dapat diterapkan di Indonesia.

Hal yang agak aneh dan tidak terduga adalah ketika Mahkamah Agung mengeluarkan PERMA Nomor 1/1990 sebagai *implementing legislation* untuk Konvensi New York 1958 agar dapat berlaku di Indonesia.³⁶ Tentu saja pembentukan PERMA ini semakin membuat tidak jelas sistem ketatanegaraan di Indonesia karena tidak ada satu aturan pun yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk mengeluarkan *implementing legislation* terhadap suatu perjanjian internasional agar perjanjian tersebut dapat berlaku di pengadilan Indonesia.

Jika menelusuri sejarah pembuatan peraturan perundang-undangan di Indonesia, kewenangan untuk mengeluarkan *implementing legislation* atas perjanjian internasional yang diratifikasi oleh Pemer-

intah Indonesia adalah Presiden dengan persetujuan DPR, yang diatur dalam Pasal 175 Konstitusi RIS, Pasal 120 UUDS 1950 dan Surat Presiden Nomor 2826/HK/1960.

Kasus-kasus lain yang mendasarkan pada hukum internasional, khususnya di bidang arbitrase semakin banyak. Sebagai contoh pada tanggal 30 Agustus 2002, Pengadilan Negeri Jakarta Selatan yang menyidangkan kasus antara PT. Krakatau Steel (KS) v. International Piping Product Inc. (IPP), memutuskan bahwa permohonan sita eksekutorial yang diajukan oleh IPP berdasarkan putusan Pengadilan Arbitrase Ad hoc Jenewa ditolak karena pengadilan meyakini telah terjadi penipuan dalam persidangan sebelumnya. Selanjutnya, pada 27 Agustus 2002, Pengadilan Negeri Jakarta Pusat juga menolak putusan Pengadilan Arbitrase Ad hoc Jenewa dalam kasus antara PT. Pertamina Indonesia v. PT. Kahara Bodas Company (KBC) dengan alasan bahwa para pihak tidak menggunakan hukum Indonesia dalam menyelesaikan kasus tersebut.

Di tahun 1999, kasus antara PT. B.T. Prima Securities Indonesia v. PT. Mayora Indah Tbk., dan PT. Banker Trust Company & Banker Trust International Plc. v. PT. Jakarta International Hotel Development, dimana Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menyimpulkan bahwa jika sita eksekutorial diberikan maka akan melanggar ketertiban umum di Indonesia. Putusan dengan alasan yang sama juga disampaikan oleh Mahkamah Agung dalam kasus E.D. & F. Man (Sugar) v. Yani Haryanto. Sayangnya,

³⁶ Harahap, M. Yahya, 1993, *Perlawanan terhadap Eksekusi Grose Akta serta Putusan Pengadilan dan Arbitrase dan Standart Hukum Eksekusi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 256-257.

pengadilan-pengadilan dalam kasus tersebut tidak menjelaskan secara gamblang mengenai ketertiban umum yang mana yang kemungkinan dilanggar jika sita eksekutorial tersebut diberikan.³⁷

Sebagai perbandingan, pengadilan Amerika Serikat dengan gamblang menjelaskan mengapa suatu putusan dianggap melanggar ketertiban umum di Amerika Serikat dalam kasus *Laminoirs-Trefileries-Cableries de Lens v. Southwire Company*, dimana Pengadilan Georgia memutuskan bahwa bunga sebesar 14½% dan 15½% per bulan selama satu tahun setelah dua bulan sejak tanggal keputusan adalah melanggar ketertiban umum di Negara bagian Georgia karena bunga rata-rata yang sah di negara bagian ini adalah 9½% dan 10½%.³⁸

Kasus lain yang muncul kemudian adalah antara PT. PLN v. MidAmerican Energy Holding (CalEnergy), dimana CalEnergy menggugat PT. PLN melalui UNCITRAL atas pelanggaran kontrak. Di persidangan, CalEnergy dimenangkan dan PT. PLN harus membayar sejumlah US \$572,000,000,-.³⁹ Di Indonesia, PT. PLN merespon dengan mengajukan gugatan di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat agar pengadilan membatalkan putusan dari pengadilan UNCITRAL.⁴⁰ Selanjutnya, CalEnergy mengajukan keberatan dengan mempertanyakan legalitas dari pengadilan Indonesia dalam kasus ini

karena kedua belah pihak sebelumnya telah setuju untuk menyelesaikan kasus dibawah UNCITRAL.⁴¹

Dengan melihat kasus-kasus tersebut di atas, terlihat bahwa pengadilan, dalam hal ini hakim-hakim, tampak kebingungan dalam menerapkan aturan-aturan hukum internasional dalam yurisdiksi mereka.

E. Hukum Internasional Publik Bersifat *Non-Self-Executing* di Indonesia

Dalam hubungan hukum internasional dalam sistem hukum Indonesia, Indonesia menggunakan pendekatan dualisme, dimana hukum internasional dan hukum nasional adalah dua sistem hukum yang berbeda dan terpisah. Jika dilihat primatnya maka hukum nasional lebih diutamakan. Ini seperti yang dikatakan Ross bahwa "*the law of the land cancels international law*".

Lebih lanjut, dalam penerapan hukum internasional kedalam sistem hukum nasional Indonesia, Indonesia menggunakan teori transformasi, dimana agar hukum internasional dapat diterapkan dalam sistem hukum di Indonesia, hukum internasional tersebut perlu ditransformasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang diakui di Indonesia, seperti undang-undang atau keputusan presiden (baca: peraturan presiden). Jika diamati lebih detail, teori transformasi yang diadopsi oleh Indonesia

³⁷ *Ibid.*

³⁸ 484 F.Supp.1063, <http://www.westlaw.com> diakses pada 19 April 2009.

³⁹ Moore, Harold F., "Allocating Foreseeable Sovereign Risks in Infrastructure Investment in Indonesia: Force Majeure and Indonesia's Economic Woes", *Practising Law Institute*, 822 PLI/Comm. 463, 2001, hlm. 3.

⁴⁰ Billington, Michael, "Looting Indonesia: The Energy Brokers 'Warm-Up' for California", http://www.geocieties.com/larouchesociety/indonesia_energy.htm, diakses pada 19 April 2009.

⁴¹ *Ibid.*

adalah teori transformasi yang bersifat *hard*, yang mana dalam hal ini hukum internasional hanya dapat menjadi bagian dalam hukum nasional negara melalui tindakan legislatif saja. Kondisi ini terlihat pada bagian penjelasan Pasal 9 Ayat 2 UU Nomor 24/2000 dimana DPR memiliki peran yang besar dalam hal mengesahkan perjanjian internasional di Indonesia. Bahkan, DPR pun dapat membatalkan perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah, jika dianggap merugikan kepentingan nasional, seperti yang tersurat dalam Pasal 18 UU ini.

Apakah istilah *self-executing treaties* dikenal atau diakui di Indonesia? Apabila merujuk pendapat para pakar hukum internasional di Indonesia, mereka menganggap bahwa perjanjian internasional disebut sebagai *self-executing treaties* itu jika berlakunya perjanjian tersebut cukup dengan proses penandatanganan saja tanpa memerlukan proses ratifikasi. Menurut mereka, hal ini tampak tersirat dalam Pasal 15 Ayat 1 UU ini yang menyatakan: "... Pemerintah Republik Indonesia dapat membuat perjanjian internasional yang berlakunya setelah penandatanganan ..." Secara jujur bahwa penulis tidak sepakat dengan pendapat ini karena tidak ada perjanjian internasional yang dapat diterapkan berlaku secara langsung dalam sistem peradilan di Indonesia tanpa melalui proses transformasi kedalam bentuk yang telah ditentukan baik undang-undang atau keputusan presiden (dibaca: peraturan presiden).

Diakui bahwa penandatanganan saja cukup untuk dapatnya suatu perjanjian internasional berlaku, jika perjanjian tersebut memang mensyaratkan demikian. Ini selaras

dengan yang dikatakan oleh Schwarzenberger, dimana ratifikasi bukan merupakan suatu kewajiban dalam hal perjanjian tersebut tidak memerlukan proses ratifikasi. Namun demikian, hal yang perlu diingat, seperti yang dikatakan oleh Kaczorowska, bahwa perjanjian internasional yang diratifikasi ini merupakan ratifikasi dalam konteks hukum internasional yang bertujuan agar perjanjian ini dapat berlaku dan mengikat negara-negara. Di level nasional, perjanjian tersebut belum tentu dapat diterapkan karena setiap negara memiliki cara tersendiri untuk mengimplementasikan perjanjian tersebut dalam hukum domestik mereka untuk dapat berlaku di pengadilan nasional. Hal ini disebut dengan ratifikasi dalam konteks hukum nasional.

Sebagai *ius constitutum* di Indonesia terkait dengan pemberlakuan perjanjian internasional di wilayah Republik Indonesia, Pasal 15 Ayat 1 UU Nomor 24/2000 menegaskan: "... perjanjian internasional ... disahkan dengan undang-undang atau keputusan presiden, ..." Kata undang-undang dan keputusan presiden tersebut, menurut penulis, adalah *implementing legislation* atau tindakan legislatif. Oleh karena itu, agar hukum internasional dapat diterapkan dalam sistem peradilan di Indonesia, maka perjanjian tersebut harus "singgah" dulu ke DPR untuk disahkan dalam bentuk UU atau ke Presiden untuk dibuatkan peraturan presiden.

Di pengadilan Indonesia, individu tidak dapat menggunakan pasal-pasal dalam hukum internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia secara langsung dalam hal mengajukan tuntutan atau klaim.

Dengan kata lain, hukum internasional tidak memiliki kekuatan mengikat di pengadilan Indonesia. ini dikarenakan primatnya berada pada hukum nasional, jadi yang memiliki kekuatan mengikat di pengadilan adalah hukum nasional, dalam hal ini *implementing legislations*, baik yang berupa undang-undang atau keputusan presiden (baca: peraturan presiden). Sangatlah wajar jika hakim-hakim di Indonesia tidak menerapkan kaidah-kaidah hukum internasional di pengadilan mereka.

UUD 1945 sebagai hukum tertinggi dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia juga *silent* terkait dengan eksistensi dari perjanjian internasional yang telah diratifikasi atau diakses oleh Pemerintah Indonesia.

Sebagai kesimpulannya, penulis melihat bahwa Indonesia tidak pernah mengenal istilah *self-executing treaties* karena perjanjian-perjanjian internasional yang diratifikasi maupun yang diakses oleh Pemerintah Indonesia tidak dapat diterapkan secara langsung di pengadilan Indonesia, sehingga tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Sifat semua perjanjian internasional di Indonesia adalah *non-self-executing* karena untuk dapat diterapkan dalam hukum nasional di Indonesia, perjanjian-perjanjian tersebut harus ditransformasikan suatu *implementing legislation* yang telah diatur dalam aturan hukum di Indonesia.

F. Kesimpulan

1. Dalam hal hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional, Indonesia menggunakan pendekatan

dualisme, dimana hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua sistem hukum yang berbeda dan terpisah, dimana hukum nasional memiliki supremasi yang lebih tinggi daripada hukum internasional.

2. Terkait dengan implementasi aturan hukum internasional dalam sistem hukum nasional, Indonesia menggunakan metode transformasi, dimana aturan hukum internasional yang telah diratifikasi tidak dapat secara langsung menjadi bagian dari hukum domestik Indonesia sebelum ditransformasikan dalam bentuk undang-undang atau keputusan presiden (baca: peraturan presiden) sesuai dengan Pasal 15 Ayat 1 UU Nomor 24/2000 mengenai Perjanjian Internasional. Bahkan, Pemerintah Indonesia menganut metode transformasi yang bersifat *hard*, dimana aturan hukum internasional hanya dapat menjadi bagian dalam hukum nasional melalui tindakan legislatif saja.
3. Tindakan Mahkamah Agung dengan mengeluarkan PERMA Nomor 1 Tahun 1990 adalah tidak benar karena kewenangan untuk membuat *implementing legislation* terhadap perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia ada pada Presiden dan DPR sesuai dengan Pasal 10, 11 Ayat 1 UUD 1945 dan Pasal 9 Ayat 2 UU Nomor 24/2000 mengenai Perjanjian Internasional.
4. Status perjanjian internasional di Indonesia adalah *non-self-executing* karena perjanjian internasional

yang telah diratifikasi tidak dapat diimplementasikan secara langsung di pengadilan nasional sebelum adanya *implementing legislation*. Dengan kata lain, bukan aturan hukum internasional yang memiliki kekuatan mengikat di pengadilan, melainkan adalah *implementing legislation* tersebut.

5. Interpretasi dari beberapa pakar hukum internasional di Indonesia yang menyatakan bahwa *non-self-executing treaties* adalah perjanjian

internasional yang berlakunya tanpa proses ratifikasi, melainkan cukup dengan proses penandatanganan adalah tidak benar, karena istilah *self-executing* dan *non-self-executing* tidak berhubungan dengan bagaimana negara tersebut mengadopsi aturan hukum internasional, tetapi berkaitan dengan dapat tidaknya aturan hukum internasional diaplikasikan secara langsung di pengadilan nasional tanpa *implementing legislation*.

DAFTAR PUSTAKA

- Ardhiwisstra, Yudha Bhakti, 2003, *Hukum Internasional: Bunga Rampai*, Alumni, Bandung.
- Billington, Michael, "Looting Indonesia: The Energy Brokers 'Warm-Up' for California", http://www.geocities.com/larouchesociety/indonesia_energy.htm.
- Del Duca, Louis F., "Developing Global Transnational Harmonization Procedures for the Twenty-First Century: The Accelerating Pace of Common and Civil Law Convergence", *Texas International Law Journal*, 42 Tex. Int'l. L.J. 625, 2007.
- Ellis, Andrew, "The Indonesian Constitutional Transition: Conservatism or Fundamental Change?", *Singapore Journal of International and Comparative Law*, 6 Sing. J. Int'l & Comp. L. 116, 2002.
- Gautama, Sudargo, 1992, *Indonesia dan Arbitrase Internasional*, Alumni, Bandung.
- Girsang, Ny. S.U.T., 1992, *Arbitrase*, Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta.
- Harahap, M. Yahya, 1993, *Perlawanan terhadap Eksekusi Grose Akta serta Putusan Pengadilan dan Arbitrase dan Standart Hukum Eksekusi*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- _____, 2001, *Arbitrase*, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta.
- Harjono, 1994, *Aspek-Aspek Yuridis Pembuatan Perjanjian Internasional dalam Sistem UUD 1945*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya.
- Lindsey, Tim, "Indonesian Constitutional Reform: Muddling Toward Democracy", *Singapore Journal of International and Comparative Law*, 6 Sing. J. Int'l & Comp. L., 2002.
- Mauna, Boer, 2001, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Alumni, Bandung.

- Moore, Harold F., "Allocating Foreseeable Sovereign Risks in Infrastructure Investment in Indonesia: Force Majeure and Indonesia's Economic Woes", *Practising Law Institute*, 822 PLI/Comm. 463, 2001.
- Parthiana, Wayan, 1987, *Beberapa Masalah dalam Hukum Internasional dan Hukum Nasional Indonesia*, Binacipta, Bandung.
- Suryono, Edy, 1984, *Praktek Ratifikasi Perjanjian Internasional di Indonesia*, Remadja Karya, Bandung.
- Tabalujan, Benny S., "The Indonesian Legal System: An Overview", <http://www.llrx.com/features/indonesia.htm/introduction>.