

**MASALAH SURAT PRESIDEN NOMOR 2826/HK/60
DITINJAU DARI KEDUDUKAN PRESIDEN DAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT SEBAGAI PEMEGANG
KEKUASAAN MEMBENTUK UNDANG-UNDANG**

*Tal. 45/81
yud
m.*

**SKRIPSI
DIAJUKAN UNTUK MELENGKAPI TUGAS
DAN MEMENUHI SYARAT-SYARAT UNTUK
MENCAPAI GELAR SARJANA HUKUM**

O L E H

YUDO HERBENO

NO. POKOK: 6924

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA

S U R A B A Y A

1 9 8 1

**HASALAH SURAT PRESIDEN NOMOR 2826/HK/60
DITINJAU DARI KEDUDUKAN PRESIDEN DAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT SEBAGAI PEMEGANG
KEKUASAAN MEMBENTUK UNDANG-UNDANG**

SKRIPSI

**DIAJUKAN UNTUK MELAKUKAN TUGAS
DAN MEMENUHI SYARAT-SYARAT UNTUK
MENCAPAI GELAR SARJANA HUKUM**

O L E H

YUDO HERBENO

NO. POKOK: 6924

PEMBIMBING PERTAMA


R. DJOKO SOEMADIJO, S.H.

PEMBIMBING KEDUA


PHILIPUS MANDIRI HADJON, S.H.

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA

S U R A B A Y A

1 9 8 1

KATA PENGANTAR

Skripsi ini yang diajukan untuk memenuhi syarat mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, akhirnya selesai saya susun, walaupun melalui jalan yang cukup panjang dan lama, jalan kesibukan yang memerlukan keseimbangan antara tuntutan pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari, kegiatan kemasyarakatan dan kewajiban sekaligus hak meraih jenjang tinggi dalam pendidikan.

Karya tulis yang berjudul "Masalah Surat Presiden Nomor 2826/HK/60 Ditinjau Dari Kedudukan Presiden Dan Dewan Perwakilan Rakyat Sebagai Pemegang Kekuasaan Membentuk Undang-Undang", menarik minat untuk dibahas sebab Surat Presiden tersebut dipergunakan sebagai dasar hukum oleh Presiden (Pemerintah) dalam membuat perjanjian dengan negara lain, walaupun Surat Presiden tersebut tidak mendapat tempat dalam Tata Urutan Perundangan yang berlaku di negara kita.

Ucapan terima kasih saya tujukan kepada Dosen Pembimbing Bapak R.Djoko Soemadijo Sarjana Hukum dan Bapak Philipus Mandiri Hadjon Sarjana Hukum, serta Dosen dalam lingkungan Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang telah memberikan petunjuk-petunjuk yang sangat berguna bagi penyusunan skripsi ini.

Saya menyadari skripsi ini masih memungkinkan pengembangan dan peningkatan lebih lanjut. Untuk itu, saya menyadari pula, saran-saran sangat dibutuhkan guna lebih menyempurnakan skripsi ini.

Akhirnya, semoga sumbangan pemikiran ini dapat berguna bagi pengembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Tata Negara pada khususnya.

Surabaya, Januari 1981

DAFTAR ISI

	Halaman
LATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
B A B :	
I PENDAHULUAN	1
1. Permasalahan	1
2. Penjelasan Judul	2
3. Alasan Pemilihan Judul	3
4. Tujuan Penulisan	5
5. Metodologi	6
6. Sistematika dan Pertanggungjawabannya ..	7
II SURAT PRESIDEN NOMOR 2826/HK/60 MENURUT HUKUM DAN KENYATAANNYA	11
1. Suasana Ketatanegaraan dan Politik pada saat Terbitnya Surat Presiden	11
2. Kedudukan Hukum Surat Presiden	17
III TRAKTAT DAN RATIFIKASI	23
1. Pengertian Traktat dan Isi Traktat	23
2. Ratifikasi Perjanjian	26
IV KEDUDUKAN PRESIDEN DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG	31
1. Kedudukan Hukum dan Hubungannya	31
2. Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat ..	35
V KESIMPULAN DAN SARAN	43
1. Kesimpulan	43
2. Saran	44
DAFTAR BACAAN	
LAMPIRAN	

▼

BAB I

PENDAHULUAN

1. Pernacalahan

Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 memberikan dasar hukum kepada Presiden untuk membuat perjanjian dengan negara lain. Perjanjian yang dibuat oleh Presiden harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 11 merupakan satu-satunya pasal di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat ketentuan tentang masalah membuat perjanjian dengan negara lain. Tetapi sayang pasal 11 ini sangat singkat sehingga ada beberapa masalah yang timbul di dalamnya.

Istilah ". . . dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat . . ." mengandung masalah mengenai bentuk hukum dari persetujuan yang harus diberikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat yaitu apakah persetujuan itu harus diberi bentuk undang-undang ataukah tidak.

Istilah ". . . perjanjian dengan negara lain . . ." mengandung masalah mengenai kata perjanjian itu sendiri dan materi perjanjian. Hal ini disebabkan adanya bermacam-macam bentuk istilah yang dapat digunakan di dalam pengertian perjanjian internasional atau traktat. Para sarjana mengakui sampai saat ini bahwa banyak istilah yang dipergunakan untuk perjanjian internasional.

Selain masalah di atas tadi masih ada masalah lain yang tidak dapat dicari jawabnya melalui pasal 11 yaitu masalah ratifikasi. Siapakah yang berwenang meratifikasi suatu perjanjian dengan negara lain, apakah hak meratifikasi itu ada pada Presiden ataukah pada Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini ada kaitannya dengan ratorisasi perjanjian dan pentahapan pembuatan perjanjian. Selain itu terjailt pula di sini mengenai kesahan (oah atau tidak) suatu perjanjian dan keterikatan negara.

2. Penjelasan Judul

Judul skripsi ini, "Masalah Surat Presiden Nomor 2826/HK/60 Ditinjau Dari Kedudukan Presiden Dan Dewan Perwakilan Rakyat Sebagai Pemegang Kekuasaan Membentuk Undang-Undang".

Menurut pasal 5 dan pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945, Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama merupakan pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Korjasama kedua lembaga ini sebagai lembaga tingkat tinggi negara, mempunyai kedudukan dan hubungan hukum yang sangat penting di dalam membentuk undang-undang untuk memberi landasan berlakunya peraturan-peraturan hukum dan tindakan pemerintahan. Melalui kedudukan dan hubungan hukum kedua lembaga ini serta wewenangnya bersama-sama dalam membentuk undang-undang, dapat ditinjau kembali dan dibahas Surat Presiden nomor 2826/HK/60 yang masih berlaku sampai saat

ini dan digunakan sebagai dasar hukum dalam hubungan luar negeri khususnya membuat perjanjian dengan negara lain.

Surat Presiden nomor 2826/HK/60 terbit sebagai usaha Presiden (Pemerintah) untuk dapat melakukan hubungan luar negeri, dalam hal ini, terutama membuat perjanjian dengan negara lain, sebab tidak jelasnya pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 mengatur masalah tersebut. Surat Presiden ini ternyata tidak tepat apabila dikaitkan dengan tata urutan perundangan yang berlaku sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang telah menetapkan mengenai Tata Urutan Perundangan yang berlaku di negara kita.

Jadi dengan judul, "Masalah Surat Presiden nomor 2826/HK/60 Ditinjau Dari Kedudukan Presiden Dan Dewan Perwakilan Rakyat Sebagai Pemegang Kekuasaan Membentuk Undang-Undang", dimaksudkan agar kedua lembaga tersebut dapat mempergunakan hak inisiatifnya mengajukan rancangan undang-undang mengenai masalah pembuatan perjanjian dengan negara lain dengan tetap berpegang pada kepastian hukum.

3. Alasan Pemilihan Judul

Pemilihan judul "Masalah Surat Presiden nomor 2826/HK/60 Ditinjau Dari Kedudukan Presiden Dan Dewan Perwakilan Rakyat Sebagai Pemegang Kekuasaan Membentuk Undang-Undang", berdasarkan pemikiran bahwa saat ini hubungan

internasional yang sangat pesat dan dapat mempengaruhi corak pemerintahan setiap negara, memerlukan sikap tanggap dari Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Perubahan masyarakat internasional yang membawa akibat atau diikuti perubahan hukum internasional, akan membawa pengaruh pula pada pertumbuhan hukum nasional, terutama bagi negara-negara yang sedang berkembang, termasuk dalam hal ini Indonesia.

Perjanjian-perjanjian yang dibuat oleh Presiden (Pemerintah) dengan negara lain dalam kerangka hukum internasional dan hukum nasional, terlebih lagi yang menyangkut kepentingan masyarakat serta kemungkinan menyentuh kedaulatan rakyat dan negara, sudah seharusnya diimbangi dengan usaha menciptakan tertib hukum dan kepastian hukum melalui undang-undang yang dibentuk berdasarkan persetujuan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Untuk melengkapi pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 diperlukan undang-undang yang secara jelas memberikan ketegasan mengenai batasan sampai dimana Presiden (Pemerintah) dapat membuat perjanjian-perjanjian dengan negara lain tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dan sampai sejauhmana batasannya apabila harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

4. Tujuan Penelitian

Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 rampun penjelasannya tidak memberikan pedoman yang cukup bagi Presiden (Pemerintah) untuk melaksanakan tugasnya mewakili negara mengadakan hubungan luar negeri, khususnya dalam hal ini membuat suatu perjanjian dengan negara lain.

Surat Presiden nomor 2826/HK/60 berisi penafsiran terhadap pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 dalam bagian yang berhubungan dengan hal membuat perjanjian dengan negara lain, telah berusaha memberikan penyelesaian dan pengaturan terhadap masalah-masalah yang timbul yang disebabkan tidak jelasnya pasal 11 tersebut.

Surat Presiden nomor 2826/HK/60 tanggal 22 Agustus 1960 ternyata tidak segera mendapat perhatian untuk dibahas di dalam sidang Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga tidak dapat diketahui secara formal apakah materi yang dituangkan di dalam Surat Presiden itu disetujui atau tidak oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Surat Presiden nomor 2826/HK/60 dalam kenyataannya kemudian telah menjadi suatu ketentuan yang dijadikan dasar hukum di dalam membuat perjanjian dengan negara lain. Surat Presiden ini tetap berbentuk surat sebagaimana bentuk yang dikirimkan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat tanpa perubahan bentuk hukumnya. Hal ini menimbulkan masalah di dalam kedudukan hukum dari Surat Presiden itu, apabila dihubungkan dengan Tata Urutan ~~Perundang~~ Perundangan

yang berlaku dinegara kita.

Dengan demikian tujuan penulisan ini, dimakdudkan menemukan jalan secara jelas bagaimanakah seharusnya Surat Presiden nomor 2826/HK/60 itu dapat ditingkatkan kedudukan hukumnya, melalui kerjasama Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga tercipta kepastian hukum sesuai dengan kehendak Majelis Permusyawaratan Rakyat.

5. Metodologi

Pembahasan dilakukan melalui pembahasan kepustakaan dengan bahan-bahan literatur yang ada. Metode yang dipergunakan dalam pembahasan ini ialah analisa yuridis dengan menganalisa setiap masalah dalam ruang lingkup hukum dan kaitannya terhadap peraturan perundangan yang berlaku. Analisa deskriptif akan digunakan pula dalam kerangka menguraikan suatu permasalahan yang dapat memberikan gambaran lebih mendalam mengenai masalah hukum maupun masalah di luar hukum yang satu dengan lainnya mempunyai kaitan secara nyata. Selain itu juga akan dilakukan penggunaan metode perbandingan guna makin memperjelas suatu pengertian dan penilaian.

Pembahasan yang menyangkut wilayah kekuasaan eksekutif dan legislatif, banyak atau sedikit, tentulah akan menyinggung pula segi politik, yang seringkali bahkan memberikan peranan penentu atau warna bagi terbentuknya hukum. Oleh karena itu, sukarlah dihindari untuk tidak menyinggung sanaesekali suasana politis yang ada, sebagai

usaha memahami permasalahan yang dikemukakan. Sehingga kalau nanti ada pertimbangan politik yang dipaparkan dalam uraian ini maka hanya bersifat ilustrasi saja, bukan penerapan sebagaimana dilakukan oleh orang yang ahli dibidang ilmu pengetahuan politik.

6. Sistematika Dan Pertanggungjawabannya

Penbahasan skripsi ini dilakukan dengan sistematika yang secara garis besarnya sebagai berikut :

Pada bab I yang merupakan bab pendahuluan memuat mengenai permasalahan, penjelasan judul, alasan pemilihan judul, tujuan penulisan, metodologi, serta sistematika penulisan.

Dalam bab II akan dikemukakan keadaan negara sebelum dan sesudah tahun 1960 yang dapat memberi gambaran berapa besar pengaruh dan kekuasaan yang berada di dalam tangan Presiden serta bagaimana Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan fungsinya dalam situasi dan kondisi pada waktu itu, yaitu dalam keadaan keamanan dalam negeri yang masih diliputi pergolakan karena timbulnya pemberontakan di beberapa daerah dan sikap Pemerintah menghadapi pemberontakan tersebut. Selain itu politik luar negeri Pemerintah waktu itu diarahkan kepada usaha memberikan pengertian kepada dunia internasional mengenai penyelesaian masalah Irian Barat, politik *The Old Established Forces* dan *The New Emerging Forces*, dan konfrontasi terhadap Malaysia.

Dalam bab ini dibahas pula kedudukan hukum Surat Presiden nomor 2826/HK/60 dengan melihat adanya hierarchie dalam undang-undang atau tata urutan peraturan perundangan. Pembahasan dikaitkan dalam hubungannya dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No.XI/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia yang telah dinyatakan tetap berlaku oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No.V/MPR/1973 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No.IX/MPR/1978.

Di dalam kenyataannya, bagaimanapun kedudukan hukum Surat Presiden itu, dalam praktek ditemui Surat Presiden nomor 2826/HK/60 digunakan sebagai dasar yuridis. Untuk mendapatkan suatu jalan keluar dari masalah ini dicoba menampilkan konvensi ketatanegaraan.

Bab selanjutnya adalah bab III, yang akan membahas mengenai pengertian traktat dan ratifikasi dalam hubungannya dengan banyak istilah yang dipergunakan untuk menunjuk kepada pengertian perjanjian internasional. Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 menggunakan istilah "perjanjian", tanpa ada penjelasan pengertian lebih lanjut mengenai apa yang dimaksud dengan perjanjian itu. Hal ini menjadi masalah sebab istilah traktat (treaty), agreement atau executive agreement dan beberapa istilah lain lagi sama-sama berada di dalam pengertian perjanjian internasional. Surat

Presiden nomor 2826/HK/60 menafsirkan istilah "perjanjian" dalam pasal 11 dan juga menafsirkan isi dari pada perjanjian itu. Selain itu ratifikasi mempunyai makna penting karena menyangkut pengakuan negara untuk tunduk dan terikat kepada penetapan perjanjian internasional yang diratifikasinya.

Ada tiga sistem yang dikenal dalam hal ratifikasi yaitu (1) ratifikasi dilakukan oleh eksekutif, (2) ratifikasi dilakukan oleh legislatif, dan (3) kedua badan itu berperanan dalam proses ratifikasi perjanjian yang dibuat. Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 tidak menentukan sistem mana yang diikuti, sehingga dari pasal ini juga tidak diketahui siapakah yang mempunyai wewenang ratifikasi, Presiden ataukah Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam bab IV akan diuraikan mengenai kedudukan serta hubungan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Pembahasannya akan dikaitkan dengan masalah pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 berhubungan dengan istilah "Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat membuat perjanjian dengan negara lain". Juga akan ditampilkan kaitannya dengan adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

Ditampilkan dalam ruang lingkup ini Surat Presiden

nomor 2826/HK/60 terutama yang menyangkut materi perjanjian-perjanjian yang terpenting (treaties) dan pernyataan bahwa untuk perjanjian lain (agreements) disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat hanya untuk diketahui saja. Peretujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat hanya diperlukan apabila menyangkut perjanjian-perjanjian yang terpenting saja sebagaimana telah diperinci oleh Presiden.

Akan dibahas pula mengenai masalah hak inisiatif yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengajukan rancangan suatu undang-undang dan sejauh mana hak itu harus digunakan. Surat Presiden nomor 2826/HK/60 merupakan suatu sikap positif yang harus disambut dengan sikap tanggap oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagai suatu usaha kearah penemuan pedoman di dalam melaksanakan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengarah kepada ko-pastian hukum dan tertib hukum. Peranan penggunaan hak inisiatif di sini secara efektif sebagai konsekwensi melekatnya hak tersebut pada tubuh Dewan Perwakilan Rakyat memegang posisi penting.

Bab V merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dan saran, yang mengakhiri pembahasan mengenai "Masalah Surat Presiden No.2826/HK/60 Ditinjau Dari Kedudukan Presiden Dan Dewan Perwakilan Rakyat Sebagai Pemegang Kekuasaan Membentuk Undang-Undang".

BAB II

SURAT PRESIDEN NOMOR 2826/HK/60 MENURUT HUKUM DAN KENYATAANNYA

1. Suasana Ketatanegaraan Dan Politik Pada Saat Terbitnya Surat Presiden

Surat Presiden nomor 2826/HK/60 tanggal 22 Agustus 1960 terbit pada saat seluruh negara Indonesia masih berada dalam keadaan perang dan darurat perang.

Kadaan dalam situasi seperti itu dimulai pada permulaan tahun 1957, sehingga norma-norma biasa hukum tata-negara dapat diganti dengan atau didampingi oleh ketentuan hukum tata negara darurat atau "staatsnoodrecht".¹

Keadaan negara menurut keterangan Pemerintah mulai 1 April 1961 sebagai berikut :

1. Daerah yang tidak lagi dalam keadaan bahaya :
 - a. Daerah tingkat I Bali ;
 - b. Daerah tingkat I Kalimantan Tengah ;
2. Daerah yang dalam keadaan darurat sipil :
 - a. Daerah Istimewa Yogyakarta ;
 - b. Keresidenan Bojonegoro ;
 - c. Keresidenan Madura ;
3. Daerah yang dalam keadaan darurat militer :
 - a. Daerah tingkat I Riau ;
 - b. Daerah tingkat I Kalimantan Barat ;
 - c. Daerah tingkat I Kalimantan Timur ;

¹Kuntjoro Purbopranoto, Dasar-Dasar Hubungan Warga-negara Dengan Pemerintah, cet. II, Universitas Airlangga, Surabaya, 1977, h. 2 - 3.

- d. Daerah tingkat I Jawa Tengah, kecuali Keresidenan Pekalongan dan Banyuwangi (yang masih dalam keadaan perang) ;
- e. Daerah tingkat I Jawa Timur, kecuali Kotapraja Surabaya (yang masih dalam keadaan perang) serta Keresidenan Bojonegoro dan Keresidenan Madura (yang sudah dalam keadaan darurat sipil) ;
- f. Daerah tingkat I Nusantara Barat ;
- g. Daerah tingkat I Nusantara Timur ;
- 4. Daerah yang dalam keadaan perang :
 - a. Daerah tingkat I Aceh ;
 - b. Daerah tingkat I Sumatera Utara ;
 - c. Daerah tingkat I Sumatera Barat ;
 - d. Daerah tingkat I Sumatera Selatan ;
 - e. Daerah tingkat I Jambi ;
 - f. Daerah tingkat I Jakarta Raya ;
 - g. Daerah tingkat I Jawa Barat ;
 - h. Keresidenan Pekalongan dan Keresidenan Banyuwangi ;
 - i. Kotapraja Surabaya ;
 - j. Daerah tingkat I Kalimantan Selatan ;
 - k. Daerah tingkat I Sulawesi Utara/Tengah ;
 - l. Daerah tingkat I Sulawesi Selatan/Tenggara ;
 - m. Daerah tingkat I Maluku ;
 - n. Daerah tingkat I Irian Barat ;
 - o. Wilayah Perairan ;
 - p. Wilayah udara.

Penberontakan-pemberontakan yang terjadi di Tanah Air pada waktu itu dipandang sangat berbahaya ditinjau dari tiga segi pokok yaitu :

1. Merusak dasar-dasar demokrasi
2. Memancing intervensi asing
3. Melenakan potensi nasional ³

² Keterangan Pemerintah Mengenai Situasi Negara, diucapkan oleh Menteri Pertama H. Djuanda dalam rapat pleno Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, 5 Juli 1961, Penerbitan khusus, Departemen Penerangan R.I., 1961, h. 42 - 43.

³ Konenterian Penerangan, Penyelidikan Yang Membahayakan Negara, Percetakan Negara, Jakarta, 1958, h. 90.

Menghadapi masalah keamanan dalam negeri Pemerintah mengambil sikap "tidak bersedia mengadakan perundingan atau kompromi dengan pemberontak".⁴

Tingkat keadaan berbahaya dan keadaan perang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat sehingga dengan demikian keadaan ini berarti telah pula diterima oleh seluruh rakyat Indonesia. Hal ini dapat kita lihat pada Undang-Undang No.79 tahun 1957 L.N. No.160, dilaksanakan dengan Keputusan Presiden No.225 tahun 1957, yang disahkan menjadi Undang-Undang No.79 tahun 1957 L.N. No.79 diperpanjang dengan Undang-Undang No.82 tahun 1958 hingga Desember 1959. Undang-Undang keadaan bahaya tahun 1957 diganti dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.23 tahun 1959 L.N. No.139 yang kemudian dijadikan Undang-Undang dengan Undang-Undang No.1 tahun 1961 L.N. No.3.

Dalam soal politik luar negeri pada masa ini dipengaruhi oleh suasana perjuangan membebaskan Irian Barat yang masih berada di dalam cengkraman Belanda.

Usaha-usaha penyelesaian melalui perundingan dengan pihak Belanda secara langsung tidak berhasil, demikian pula usaha menyelesaikan persoalan Irian Barat di forum Internasional melalui Perserikatan Bangsa-Bangsa. Akhirnya Pemerintah Indonesia mengambil sikap dengan cara perjuangan

⁴Djuanda, op cit, h.40.

phistik mengerahkan sejumlah pasukan tentara dan sukarelawan langsung kedaerah Irian Barat. Usaha terakhir ini ternyata membawa hasil yaitu pada tahun 1969 Perserikatan Bangsa-Bangsa menerima baik hasil penentuan Pendapat Rakyat yang berisi keputusan rakyat Irian Barat melalui Act of Free Choice untuk tetap menjadi bagian dari Indonesia.

Politik lain di bidang luar negeri yang mulai dikembangkan pada tahun 1961 oleh Presiden Soekarno ialah membagi dunia menjadi dua bagian yang terdiri dari The Old Established Forces dan The New Emerging Forces.

Ketegangan politik luar negeri ini memuncak ketika Malaysia yang dianggap sebagai negara hasil pembentukan Inggris yang bersifat Neo Kolonialisme diterima menjadi anggota Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1964. Indonesia tidak dapat menerima tindakan Perserikatan Bangsa-Bangsa dan menyatakan keluar dari keanggotaan Badan Internasional tersebut.

Roeslan Abdulgani menyatakan pendapatnya mengenai tindakan keluar dari keanggotaan yang dilakukan Indonesia sebagai berikut :

Keluarnya Indonesia bukan sekedar dinyatakan sebagai "non-aktif" atau "non-participating", melainkan "with draw" atau "pull-out" yaitu bukan sekedar non-aktif atau tidak ikut ambil bagian sebagai orang yang absen atau tidak hadir, melainkan benar-benar menarik diri...⁵

⁵Roeslan Abdulgani, 25 Tahun Indonesia-PBB, Gunung Agung, Jakarta, 1972, h. 14.

Konsekwensi dari sikap ini Indonesia melancarkan konfrontasi terhadap Malaysia, dan membentuk Perserikatan Bangsa-Bangsa tandingan yang dinamakan Conference of the New Emerging Forces.

Dewan Perwakilan Rakyat melihat fakta situasi negara baik di dalam negeri maupun di luar negeri nampaknya membutuhkan Pemerintah yang kuat dan berwibawa, karenanya cenderung untuk selalu membenarkan tindakan atau kebijaksanaan yang ditempuh oleh pihak eksekutif. Kadang-kadang Dewan Perwakilan Rakyat menolak rancangan undang-undang atau ketetapan yang diajukan Pemerintah, namun kata putus biasanya ditentukan oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat akhirnya menyetujuinya atau bersikap membiarkan tanpa kepastian formal menerima atau menolak.

Dekret Presiden Republik Indonesia pada tanggal 5 Juli 1959 menunjukkan lemahnya kemampuan tanggung jawab politik para anggota Konstituante dan dilain pihak menunjukkan adanya supremasi eksekutif.

Para anggota Konstituante tidak mampu untuk mencapai konsensus mengenai dasar negara untuk undang-undang dasar baru.⁶ Golongan terbesar di dalam Konstituante yang

⁶ Mirian Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, P.F. Granedia, Jakarta, 1977, h. 70.

tidak dapat memperoleh suara mayoritas 2/3 memutuskan untuk tidak menghadiri lagi sidang-sidang Konstituannte.⁷

Dengan Dekrit "Konstituannte sebagai badan yang bertugas membuat dan menetapkan Konstitusi yang baru dan berdaulat penuh", dibubarkan oleh Presiden.⁸ Dekrit ini dengan suara bulat dicetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 22 Juli 1959.⁹

Melihat fakta sejarah yang mendasarkan diri pada keselamatan bangsa dan negara secara utuh serta kepentingan Nasional yang menyeluruh, "cara-cara otoriter yang centralistik dapat digunakan, setelah terjadi suatu masa perpecahan yang berlangsung lama, atau apabila terdapat pertentangan yang tajam mengenai tujuan masyarakat".¹⁰

Dalam suasana ketatanegaraan dan politik seperti diuraikan di atas itulah Surat Presiden No.2826/HK/60 terbit dan berlaku tanpa mendapat pembahasan dari Dewan Perwakilan Rakyat dengan status hukum yang tidak jelas, sebab

⁷ Ismail Suny, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, cet. II C.V. Calindra, Jakarta, 1965, h. 183.

⁸ Muhanad Yamin, Proklamasi Dan Konstitusi Republik Indonesia, cet. V, Jambatan, Jakarta, 1954, h. 183.

⁹ Ismail Suny, op cit, h. 184.

¹⁰ Lucian W. Pye, Demokrasi Dan Pembangunan Politik, dari kumpulan karangan Miriam Budiardjo (ed), Masalah Kenegaraan, cet. I, P.T. Gramedia, Jakarta, 1975, h. 199.

tidak ditolak tetapi tidak juga diterima secara formal. Memang pada waktu itu sangat diperlukan ketentuan yang dapat dijadikan pedoman oleh Presiden untuk melaksanakan pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka ,

perjalanan-perjalanan muhibah dan politik ke luar negeri untuk perjuangan anti-imperialisme dan anti-kolonialisme, termasuk penyelesaian soal Irian Barat di forum Internasional, memperkuat kedudukan dan perjuangan Republik Indonesia di dunia Internasional, mengadakan perjanjian-perjanjian persahabatan dan kerjasama dengan negara-negara lain. . .

2. Kedudukan Hukum Surat Presiden

Hierarchis dalam peraturan hukum menunjukkan kekuatan mengikat dan kedudukan hukum yaitu, "Undang-Undang tingkatan lebih rendah, tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang tingkatan lebih tinggi . . ." ¹² sehingga, "Undang-Undang tingkatan lebih rendah harus undur untuk Undang-Undang tingkatan lebih tinggi . . ." ¹³

Surat Presiden No.2826/HK/60 yang berbentuk Surat Presiden kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan hierarchis dan bentuk peraturan hukum, tidaklah mendapat tempat dalam sistim urutan bentuk peraturan hukum Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian kedudukan hukum dan

¹¹ Djuanda, op cit, h. 50 - 56.

¹² Apeldoorn, Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandse Recht, terjemahan Oetarid Sadino, cet. VII, Noor Koral, Jakarta, 1960, h. 77.

¹³ Ibid.

kekuatan mengikatnya tidak dipunyai oleh Surat Presiden tersebut.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara tahun 1966 menetapkan hierarchis dan bentuk peraturan hukum menurut Undang-Undang Dasar 1945 berdasarkan memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No.XX/MPRS/1966) adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Daear Republik Indonesia 1945,
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat,
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
4. Peraturan Pemerintah,
5. Keputusan Presiden,
6. Peraturan-peraturan pelaksana lainnya seperti :
 - Peraturan Menteri,
 - Instruksi Menteri,
 - dan lain-lainnya.

Prinsip "Undang-Undang tingkatan lebih rendah, tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang tingkatan lebih tinggi" diakui dengan tegas di dalam ketetapan ini, yang dinyatakan demikian, "sesuai prinsip Hegara hukum, maka setiap peraturan perundangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatnya" (lihat bagian II A 3 Memorandum DPR-GR).

Hierarchis di atas dan prinsip yang terkandung di dalamnya tetap dinyatakan berlaku oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bukan lagi bersifat sementara dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No.V/MPR/1973. Dinyatakan oleh pasal 3 nya "tetap berlaku dan perlu disempurnakan".

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No.V/MPR/1973 yang berisi peninjauan kembali produk-produk yang berupa Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara juga mengedepankan prinsip "kepastian kedudukan hukum" bagi peraturan-peraturan hukum. Prinsip ini dikemukakan pada bagian dasar pertimbangan sub c yang berbunyi, "bahwa perlu ada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang menetapkan kepastian kedudukan hukum dari Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat . . ."

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No.V/MPR/1973 masih tetap diberlakukan dan perlu penyempurnaan pasal 3 nya dilanjutkan, demikian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No.IX/MPR/1978 tentang perlunya penyempurnaan yang termaktub dalam pasal 3 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No.V/MPR/1973.

Dengan demikian Surat Presiden No.2826/HK/60 yang hanya berbentuk surat tidak dapat diklasifikasikan ke dalam bentuk Keputusan Presiden atau Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, sehingga Surat Presiden juga tidak mendapat tempat dalam sistim tata urutan peraturan perundangan

sebagaimana ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat periode tahun 1966, 1973 dan 1978. Jadi berdasarkan sistim ini kedudukan hukum dan kekuatan mengikatnya tidak pula dipunyai oleh Surat Presiden.

Surat Presiden No.2826/HK/60 dalam praktek sering disebut dalam istilah Amanat Presiden dan digunakan sebagai dasar hukum untuk beberapa peraturan baik yang berbentuk Undang-Undang maupun yang berbentuk Keputusan Presiden misalnya : Undang-Undang No.1 tahun 1971 L.N. tahun 1971 No.15 T.L.N. No.2956 ; Undang-Undang No.2 tahun 1971 L.N. tahun 1971 No.16 TLL.N. No.2957 ; Undang-Undang No.9 tahun 1971 L.N. tahun 1971 No.77 T.L.N. No.2972.

Penggunaan Surat Presiden No.2826/HK/60 sebagai dasar hukum berarti menempatkan Surat Presiden sebagai salah satu sumber kewenangan untuk membuat suatu peraturan perundangan, dan dalam kenyataannya hingga saat ini Surat Presiden tersebut masih tetap berlaku dalam praktek ketanogaraan.

Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 tidak secara lengkap memberikan pengertian atau ketentuan mengenai bentuk hukum dari persetujuan yang harus diberikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, pengertian perjanjian dapat menimbulkan dua pengertian traktat atau agreement, materi perjanjian apa saja yang dikehendaki pasal 11 dan masalah siapa yang berhak meratifikasir.

Dengan demikian tampak disini kebutuhan yang harus segera dipenuhi dan mengandung manfaat untuk terbitnya Surat Presiden No.2826/HK/60 ialah :

1. Hubungan Internasional yang sangat intensif perkembangannya ;
2. Perlu adanya tindakan-tindakan yang cepat dari Pemerintah untuk dapat mengimbangi perkembangan hubungan internasional ; dan
3. Tidak lengkapnya pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 memberikan ketentuan tentang hubungan internasional yang dapat dijadikan pedoman oleh Presiden untuk membuat perjanjian dengan negara lain.

Dari uraian di atas dapatlah dikatakan bahwa berlakunya Surat Presiden No.2826/HK/60 adalah karena konvensi kotatanegaraan. Sebab dalam ilmu hukum dikenal dua aspek penentu yang merupakan syarat untuk menentukan konvensi, yaitu secara materiil dan secara psikologis.¹⁴ Secara materiil, perbuatan yang menimbulkan hukum kebiasaan (konvensi) itu harus dilakukan berulang-ulang, dan secara psikologis harus memenuhi rasa adanya keharusan (opini necessitatis). Surat Presiden nomor 2826/HK/60 telah memenuhi kedua kriteria tersebut yaitu secara materiil telah

¹⁴J.G. Starke, An Introduction To International Law, terjemahan F. Isjwara, Edisi IV, Alumni, Bandung, 1972, h.21.

berulang-ulang digunakan sebagai dasar hukum dan secara psikologis telah memenuhi adanya rasa keharusan memenuhi kebutuhan melengkapi pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945.



BAB III

TRAKTAT DAN RATIFIKASI

1. Pengertian Traktat dan Isi Traktat

Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 menggunakan istilah "perjanjian", tanpa ada penjelasan lebih lanjut mengenai apa yang dimaksud dengan perjanjian itu, dan materi apa yang menjadi isi perjanjian itu.

. . . kesulitan yang kita temui di dalam mempelajari masalah perjanjian ini adalah banyaknya istilah yang digunakan untuk perjanjian internasional ini. Perjanjian internasional itu adakalanya dinamakan traktat (treaty), pacta (pact), konvensi (convention), piagam (statute), charter, deklarasi, protokol, arrangement, accord, modus vivendi, covenant, dsb. Dilihat secara yuridis semua istilah ini tidak mempunyai arti tertentu, dengan perkataan lain semuanya merupakan perjanjian internasional . . .

Sebelum Mohtar Kusumaatmadja, Starke telah mengemukakan pula banyaknya istilah yang dipergunakan untuk pengertian perjanjian internasional.

Mengenai bentuk-bentuk dan peristilahan traktat-traktat modern, terdapat banyak kegaduhan. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, terutama timbulnya tradisi dan bentuk-bentuk diplomatik lama, yang sulit disesuaikan dengan kehidupan internasional modern, yang juga pendirian *laissez faire* Negara-negara yang tidak mau mengadakan tertib dalam dunia.

¹⁵ Mohtar Kusumaatmadja, Pengantar Hukum Internasional, Buku I - bagian umum, Bina cipta, Bandung, 1976, h. 111 - 112.

¹⁶ J.G. Starke, op cit, h. 202.

Selanjutnya menurut Starke,

Traktat juga disebut dengan istilah-istilah lain, misalnya: 1. Kompensi, 2. Protokol, 3. Persetujuan, 4. Perikatan (Arrangement), 5. Preses-Verbal, 6. Statuta (Statute), 7. Deklarasi, 8. Modus Vivendi, 9. Pertukaran-Nota, 10. Ketentuan Poputup (final act), 11. Ketentuan Umum (general act).

Di tengah-tengah kegaduhan bentuk-bentuk dan istilah-istilah perjanjian internasional serta tidak lengkapnya pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 mengatur masalah pembuatan perjanjian internasional itulah terbit Surat Presiden No.2826/HK/60/

Surat Presiden ini membagi perjanjian internasional dalam kaitannya dengan pasal 11, menjadi dua yaitu traktat (treaty) dan agreement. Istilah "perjanjian" dalam pasal 11 diberi penafsiran dalam Surat Presiden tersebut, menunjuk kepada pengertian traktat yang mengandung materi :

- a. Soal-soal politik atau soal-soal yang dapat mempengaruhi haluan politik luar negeri Negara seperti halnya dengan perjanjian-perjanjian persahabatan, persokutuan (alliansi), tentang perobahan wilayah atau penetapan tapal batas.
- b. Iktan-ikatan yang sedemikian rupa sifatnya sehingga mempengaruhi haluan politik luar negeri Negara, dapat terjadi bahwa ikatan-ikatan sedemikian dicantumkan di dalam perjanjian kerjasama ekonomi dan teknis atau pinjaman uang.
- c. Soal-soal yang menurut Undang-Undang Dasar atau menurut sistim perundang-undangan kita harus diatur dengan Undang-Undang, seperti soal-soal kewarganogaraan dan soal-soal kehakimn.

¹⁷ Ibid, h.203.

¹⁸ Has Soebagio, Beberapa Problema Hukum Pada Umumnya Dan Tata Negara Pada Khususnya, cet. I, Alumni, Bandung, 1977. (selanjutnya disingkat Mas Soebagio I), h.108 -110.

Sedangkan perjanjian-perjanjian lain yang tidak termasuk di atas diberi penafsiran menunjuk, kepada pengertian agreement dan mengandung materi yang tidak termasuk materi yang telah ditentukan sebagai materi traktat. Menurut Starke, "Istilah traktat (treaty) pada umumnya dipergunakan bagi persetujuan-persetujuan perdamaian, persekutuan atau cession wilayah".¹⁹ Sedangkan, "Persetujuan (Agreement) bersifat tidak resmi traktat . . . dipergunakan untuk persetujuan-persetujuan yang bersifat teknis atau administratif, ditandatangani oleh wakil-wakil Departemen, dan tidak usah diratifikasi".²⁰

Mochtar Kusumaatmadja membagi atau mengadakan perbedaan perjanjian internasional menjadi dua golongan.

Pada suatu pihak terdapat perjanjian-perjanjian internasional yang diadakan menurut tiga tahap pembentukan yakni perundingan, penandatanganan dan ratifikasi dan pada pihak lain perjanjian internasional yang hanya melewati 2 tahap yakni perundingan dan penandatanganan. Biasanya perjanjian golongan pertama diadakan untuk hal-hal yang dianggap penting sehingga memerlukan persetujuan dari badan-badan yang memiliki hak untuk mengadakan perjanjian (treaty making power), sedangkan perjanjian-perjanjian golongan kedua yang lebih sederhana sifatnya diadakan untuk perjanjian-perjanjian yang tidak begitu penting dan memerlukan penyelesaian yang cepat . . .²¹

¹⁹J.G. Starke, op cit., h.204.

²⁰Ibid., h.204 - 205.

²¹Mochtar Kusumaatmadja, op cit., h.112.

Selain pendapat kedua sarjana di atas dapat dikemukakan di sini pendapat Sunario mengenai traktat dan isi traktat, sebagai berikut :

Perjanjian negara dalam makna terbatas (Traite), yakni suatu persetujuan internasional yang mempunyai sifat "luhur" (plochtig) dan mengenai soal-soal banyak yang terkumpul (komplex) atau soal-soal yang istimewa dan tertentu, yang amat penting sekali, seperti perjanjian-perjanjian politik tentang perdamaian, persekutuan (aliansi), persahabatan, pembelaan, jaminan, neutralitet, penyerahan daerah, pembatasan daerah dsb. tetapi juga tentang perniagaan dll.²²

Menurut Sunario lebih lanjut, traktat memerlukan ratifikasi sedangkan yang bukan traktat tidak usah menunggu ratifikasi.

Berdasarkan pendapat ketiga sarjana tadi maka dapat dikatakan bahwa traktat merupakan perjanjian internasional yang terpenting dibandingkan dengan perjanjian internasional yang lain, bahkan bersifat luhur. Oleh karena itu, traktat harus melalui tiga tahap pembentukan yakni perundingan, penandatanganan dan ratifikasi. Ratifikasi merupakan tahapan yang tidak dapat ditinggalkan untuk traktat sebab menyangkut keterikatan negara dan kesahan perjanjian yang dibuat.

2. Ratifikasi Perjanjian

Ada tiga sistim yang dikenal dalam hal ratifikasi yaitu : 1. Ratifikasi oleh legislatif, 2. Ratifikasi oleh

²² Sunario, Tentang Terjadinya Perjanjian Negara, cet. II, Balai Pustaka, Jakarta, 1950, h. 15 - 16.

eksekutif, 3. Kedua badan ini berperanan bersama-sama dalam proses ratifikasi perjanjian.

Saat sekarang banyak negara menganut sistim ketiga yang memberikan kehidupan demokrasi lebih besar dengan berperannya eksekutif dan legislatif bekerja sama dalam proses pembuatan perjanjian. Di dalam sistim ini dapat terjadi badan legislatif lebih menonjol atau sebaliknya badan eksekutif yang lebih menonjol. Sistim ketiga ini di Amerika Serikat, walau Presiden melakukan ratifikasi, Senat mempunyai hak yang menentukan berupa "nasehat dan persetujuan" (advice and consent) terhadap kekuasaan Presiden membuat perjanjian dengan negara lain. Hak Senat tersebut hanya menentukan di dalam pembuatan traktat, tidak mengenai perjanjian-perjanjian yang tidak begitu penting berupa "executive agreements" atau perjanjian-perjanjian yang dibuat Presiden sendiri berdasarkan kekuasaan yang melekat padanya.

Di Indonesia, dalam pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945, ketentuannya tidak secara tegas membedakan perjanjian-perjanjian manakah yang mengandung materi sebagai "traktat" dan yang manakah perjanjian kurang penting atau "executive agreements". Pasal 11 hanya menyebutkan, ". . . membuat perjanjian dengan negara lain".

Mengenai istilah perjanjian ini, kita coba membandingkan pasal 175 Konstitusi R.I.S. 1949 dan pasal 120 Undang-Undang Dasar Sementara 1950, yang dahulu pernah

berlaku sebelum diundangkannya kembali Undang-Undang Dasar 1945. Di dalam pasal 175 Konstitusi R.I.S. 1949 secara tegas dinyatakan, Presiden mengadakan dan mensahkan segala perjanjian (traktat) dan persetujuan dengan negara-negara lain. Dari ketentuan ini jelas terlihat dua materi yang disahkan Presiden yaitu perjanjian yang disebut traktat, dan perjanjian yang hanya berupa persetujuan dengan negara lain. Pasal 120 Undang-Undang Dasar Sementara 1950, juga mempunyai ketentuan yang sama membagi perjanjian dalam dua bentuk yaitu traktat dan persetujuan.

Dari ketentuan ini dapat ditarik penafsiran bahwa istilah perjanjian dalam pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 lebih tepat mengandung pengertian traktat yang memerlukan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan materi perjanjian yang kurang penting tidak memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dapat disebut sebagai persetujuan dengan negara lain.²³

Mengenai materi apakah yang masuk dalam bentuk perjanjian dan apakah yang masuk dalam bentuk persetujuan atau agreement, Surat Presiden nombr 2826/HK/60 yang berlaku berdasarkan konvensi ketatanegaraan sebagaimana telah dijelaskan di muka menentukan agreement atau persetujuan yang mengandung materi lain dari materi traktat (treaty) tidak memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

²³Hoehntar Kusumaatmadja, op cit., h. 113.

Dalam hal ini Presiden hanya menyampaikan naskah yang telah diratifikasikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk diketahui. Isi persetujuan yang dibuat dengan negara lain ini dipergunakan untuk batas waktu yang pendek memuat perhubungan tetap antara negara-negara, misalnya perniagaan, atau menetapkan aturan-aturan umum untuk melaksanakan suatu perjanjian.²⁴

Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 tidak menyebutkan secara tegas siapakah sebenarnya yang berhak meratifikasikan perjanjian, di situ hanya disebutkan "Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat membuat perjanjian . . ." Dalam ketentuan ini terlihat, Dewan Perwakilan Rakyat hanya memberikan persetujuan dari perjanjian yang dibuat Presiden dengan negara lain, tidak mempunyai wewenang ratifikasi. Pada pasal 175 Konstitusi R.I.S.1949 dan pasal 120 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 jelas ditentukan Presiden mensahkan perjanjian atau traktat. Dari ketiga Undang-Undang Dasar ini dapat ditarik kesimpulan adanya persamaan mengenai tidak berwenangnya Dewan Perwakilan Rakyat meratifikasi perjanjian.

Selain itu dapat dikemukakan penjelasan pasal 10 sampai dengan pasal 15 Undang-Undang Dasar 1945, yang menetapkan bahwa kewenangan membuat perjanjian merupakan

²⁴ Sunario, loc cit.

hak prerogatif Presiden yang mempunyai wewenang karena kedudukannya sebagai Kepala Negara. Dengan demikian traktat menjadi sah setelah diratifikasikan oleh Presiden, dalam hal ini selaku Kepala Negara yang mempunyai hak prerogatif. Perjanjian atau traktat berlaku sah setelah ditandatangani Presiden dan mengikat rakyat setelah diundangkan dengan prosedur perundangan yang berlaku.



BAB IV

**KEDUDUKAN PRESIDEN DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG**

1. Kedudukan Hukum dan Hubungannya

Pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan, "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Penjelasan pasal 5 ayat 1 nya menyatakan, "kecuali executive power, Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan legislative power dalam negara". Pasal 20 ayat 1 berbunyi, "Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Berdasarkan pasal-pasal tersebut, kerjasama kearah persetujuan kedua belah pihak merupakan syarat mutlak untuk dapat dihasilkan, diterima dan disahkan-nya suatu undang-undang. Atau dengan kata lain, suatu undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, merupakan hasil kerjasama yang menampakkan kedudukan dan hubungan sederajat dan seimbang antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.²⁵

Kerjasama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat merupakan syarat mutlak konstitusional bagi penyusunan

²⁵ Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Perumusan Ilmiah Tentang Kedudukan Dan Hubungan Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat Dengan Presiden, Surabaya, Hasil Workshop, 1972.

onnan suatu undang-undang. Hubungan keduanya dan kedudukan hukum kedua lembaga tinggi negara ini, sangat menentukan dalam penyusunan perundang-undangan serta meletakkan landasan hukum bagi segala tindakan dalam lapangan pemerintahan negara Republik Indonesia.

Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945, menentukan, Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat membuat perjanjian dengan negara lain. Hal ini berarti, tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat maka tidak dapat diharapkan Presiden membuat perjanjian (traktat) dengan negara lain. Tanpa adanya kerjasama antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat maka persetujuan tidak akan diperoleh.

Presiden hanya dapat membuat perjanjian tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat apabila perjanjian itu berupa agreement yang isinya bukan mengenai materi yang ditetapkan untuk traktat sebagaimana ditentukan dalam Surat Presiden nomor 2826/HK/60. Untuk bentuk agreement tidak terdapat kerjasama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, sebab Dewan Perwakilan Rakyat hanya diberitahu untuk mengetahui saja, tidak untuk diminta persetujuannya. Dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat bersifat pasif tanpa terlibat dalam kegiatan kerjasama. Sebaliknya dalam menghadapi ratifikasi perjanjian, Dewan Perwakilan Rakyat terlibat dalam kegiatan bekerja bersama-sama dengan Presiden, mencaapai persetujuan dengan landasan kemauan yang sama dari kedua pihak.

Hubungan kedua lembaga ini makin terlihat saling menentukan satu sama lain, apabila dikaitkan dengan pasal 8 (ayat 7) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat nomor III/MPR/1978 tentang Hubungan Tatakerja Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara yang isinya mengharuskan Presiden memperhatikan sungguh-sungguh suara Dewan Perwakilan Rakyat. Perhatian yang tidak atau kurang sungguh-sungguh dari Presiden dalam rangka membuat perjanjian dengan negara lain, dapat mengakibatkan Dewan Perwakilan Rakyat menolak memberikan persetujuannya.

Dewan Perwakilan Rakyat dapat mempergunakan fungsi pengawasannya untuk selalu mengawasi tindakan-tindakan Presiden, apabila Dewan Perwakilan Rakyat menganggap Presiden sungguh tidak memperhatikan suara Dewan dan melanggar haluan negara, dalam hal ini, pelaksanaan politik luar negeri yang bebas aktif yang diabdikan kepada kepentingan nasional, sebagaimana yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dalam hal materi perjanjian atau traktat tidak dapat dirubah dan Dewan Perwakilan Rakyat hanya dapat meminta keterangan melalui hak interpelasinya, maka apabila Dewan tidak puas mengenai keterangan atau penjelasan yang diberikan Presiden atau Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat dapat menyatakan pendapatnya terhadap keterangan tersebut dalam bentuk memorandum, resolusi atau mosi. Selain itu, Dewan Perwakilan Rakyat yang para anggotanya juga menjadi

anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat menggunakan kekuasaannya mengundang Majelis untuk mengadakan persidangan istimewa agar dapat meminta pertanggungjawaban Presiden terhadap tindakan hubungan luar negeri.

Berdasarkan kedudukan dan hubungan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat di atas, tampak dengan jelas peranan Dewan Perwakilan Rakyat dalam kebijaksanaan, pelaksanaan dan pengawasan politik luar negeri, termasuk di dalamnya pembuatan perjanjian dengan negara lain.

Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 tidak menentukan bentuk hukum atau yuridis dari persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian Dewan Perwakilan Rakyat tidak mempunyai keharusan untuk memberikan persetujuan dalam bentuk undang-undang. Hal ini berbeda apabila dibandingkan dengan pasal 120 ayat 1 dan ayat 2 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 serta pasal 175 ayat 1 dan ayat 2 Konstitusi R.I.S. 1949, yang menetapkan secara tegas wadah atau bentuk persetujuan dalam Undang-Undang.

Pasal 120 ayat 1 dan ayat 2 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 berbunyi sebagai berikut :

- (1) Presiden mengadakan dan mensahkan perjanjian (trak-tat) 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 hanya dengan kuasa Undang-Undang.

Konstitusi R.I.S.1949 di dalam pasal 175 ayat 1 dan ayat 2 menyatakan :

- (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.

2. Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat

Hak inisiatif berupa hak mengajukan rancangan undang-undang dimiliki oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Rancangan undang-undang dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ini walaupun telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat secara menyeluruh, tidak dapat ditetapkan menjadi undang-undang apabila belum disahkan oleh Presiden. Demikian pula sebaliknya, rancangan undang-undang yang diajukan Presiden tidak akan dapat ditetapkan menjadi undang-undang selama belum mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Persetujuan kedua belah pihak bagi pem-

berbentuk rancangan undang-undang menjadi undang-undang merupakan syarat mutlak dari pihak manapun yang mengajukan rancangan lebih dahulu, baik dibuat dan diajukan oleh Presiden atau Pemerintah maupun oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Menurut pasal 21 Undang-Undang Dasar 1945, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan rancangan undang-undang. Rancangan undang-undang yang diajukan anggota tadi apabila diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagai keseluruhan, maka rancangan undang-undang tersebut menjadi Rancangan Undang-Undang Dewan Perwakilan Rakyat. Berdasarkan pasal 21 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945, walaupun rancangan tersebut disetujui Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi apabila tidak disahkan oleh Presiden maka rancangan itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Demikian pula menurut pasal 20 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945, jika suatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat pada itu. Hal ini berarti pula Rancangan undang-undang yang berasal dari hak inisiatif Presiden mendapat perlakuan yang sama dan seimbang dengan rancangan undang-undang dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat.

Dari ketentuan di atas yang memberikan landasan hak usul inisiatif bagi Dewan Perwakilan Rakyat maupun Presiden serta hak untuk tidak memberikan persetujuan kepada

kedua belah pihak terhadap rancangan yang diajukan, memberikan gambaran :

1. bentuk "pengawasan" oleh Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Pemerintah, apabila ada masalah penting yang menyangkut kehidupan masyarakat, tetapi Pemerintah ternyata tidak menyusun dan mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat tersebut, maka Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan rancangan undang-undang yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat tersebut ;
2. saling menentukan dan berada dalam kedudukan yang sama kuat, tidak dapat saling menjatuhkan dan membubarkan satu sama lain, bagaimanapun tajamnya perbedaan yang terjadi sehubungan dengan materi rancangan undang-undang yang diajukan oleh salah satu pihak atau masing-masing pihak ;
3. saling tergantung dan terikat untuk mengadakan kerjasama, sebab masing-masing pihak mempunyai semacam hak veto untuk tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang tidak disetujui oleh salah satu pihak.

Pembentukan undang-undang dalam prosesnya melalui beberapa tingkatan yang meliputi :

- I. Rancangan undang-undang inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat atau inisiatif Pemerintah.
- II. Pembahasan dalam Dewan Perwakilan Rakyat bersama

Pemerintah. Dalam pembahasan ini, Dewan Perwakilan Rakyat menerima dan menyetujui atau menolak suatu rancangan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menerima dan menyetujui suatu rancangan undang-undang menjadi undang-undang, maka undang-undang tersebut dikirim kepada Presiden (Pemerintah).

III. Pengesahan oleh Presiden.

IV. Diundangkan dan diterbitkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, agar undang-undang tersebut mempunyai kekuatan hukum.

Dalam sejarah hidup kenegaraan sejak proklamasi tahun 1945 ternyata prakarsa pembentukan undang-undang sebagian besar lebih banyak berasal dari inisiatif Pemerintah. Produk Dewan Perwakilan Rakyat yang berupa undang-undang usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat sejak proklamasi tahun 1945 sampai tahun 1974 dibandingkan dengan seluruh undang-undang hanya mencapai 3, ...% . . . ²⁶

Sedikitnya jumlah rancangan undang-undang yang diajukan Dewan Perwakilan Rakyat ini, memberikan pengaruh yang besar terhadap kepentingan masyarakat, yang suaranya diwakili oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga gambaran kedudukan yang saling menentukan dan sama kuat menjadi lebih cenderung kepada kepentingan Pemerintah.

²⁶ Mas Soebagio, Ensiklopedia Perundang-Undangannya Republik Indonesia, cet. I, Alumni, Bandung, 1976 (selanjutnya disingkat Mas Soebagio II), h. 35.

Banyak produk berupa undang-undang yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat selama ini kurang mempunyai daear-dasar yang mantap, bila ditinjau dari segi yuridis. Undang-Undang itu kurang didasarkan pada masyarakat, tapi lebih pada kepentingan penguasa. ²⁷ Undang-Undang yang berasal dari inisiatif Pemerintah lebih menonjol jumlahnya maupun kepentingannya bagi Pemerintah, sebab ;

. . . prosesnya selalu, Pemerintah membuat rancangan undang-undang, lalu dibahas dan kemudian disetujui Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat sendiri belum menggunakan hak inisiatifnya untuk menyusun rancangan undang-undang. Dari kenyataan ini tentulah kepentingan Pemerintah lebih mengajol, karena Pemerintahlah yang berinisiatif . . . ²⁸

Surat Presiden nomor 2826/HK/60 sampai saat ini telah mempunyai masa berlaku sekitar 20 tahun dengan bentuk tidak berupa undang-undang maupun salah satu bentuk peraturan hukum sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No.XX/MPRS/1966. Mengingat Surat Presiden tersebut mengatur hubungan luar negeri antar negara dan hubungan luar negeri saat ini makin penting peranannya, karena makin lebarnya sikap pintu terbuka, sebagai akibat

²⁷ Soerjono Soekanto, wawancara dengan S.K. Kompas, selesai penandatanganan piagam kerjasama DPR-RI dengan Universitas Indonesia, Kompas, 24 Februari 1979, h.I.

²⁸ Albert Hasibuan, wawancara dengan S.K. Kompas, Kompas, 28 Februari 1979, h.I dan VI.

pentanya perkembangan teknologi yang mendekati hubungan satu negara dengan yang lain, serta sikap tanggap Dewan Perwakilan Rakyat sangat diharapkan.

Surat Presiden nomor 2826/HK/60 merugatkan sikap positif Presiden, dalam usaha mencari pedoman bagi pelaksanaan pasal 13 Undang-Undang Dasar 1945, seharusnya mendapat tanggapan Dewan Perwakilan Rakyat dengan menggunakan hak inisiatifnya. Mencegah undang-undang yang diajukan Dewan Perwakilan Rakyat melalui hak inisiatifnya ini dapat berarti mengenai hal ratifikasi sehingga tercapai penertiban dan penegakan masalah ratifikasi, serta pengantaraan urusan dan hubungan diantara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat mengenai sejauhmana Presiden dapat membuat perjanjian dengan negara lain tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, serta bentuk hukum dari persetujuan yang diberikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Sangat diharapkan adanya peranan aktif serta sikap tanggap dari Dewan Perwakilan Rakyat oleh Presiden, terutama dalam sidang-sidang Presiden ketika rapat paripurna tanggal 10 Oktober 1971, pada saat persidangan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilu 1971, bahwa :

. . . inti demokrasi yang terpenting adalah peranan yang aktif dari pada rakyat antara lain melalui wakil-wakilnya dalam dunia Presiden ketika rapat paripurna mengenai soal-soal kenegaraan dan ketertarikan berprestasi . . . demokrasi berdasarkan Pancasila tidak menentang dalam bidang politik ; hubungan antara rakyat dan Presiden . . . di dalam kehidupan bangsa Indonesia yang berkeadilan kita harus mencari kebijaksanaan politik, lapangan yang sangat penting . . .

Pernyataan Presiden agar Dewan Perwakilan Rakyat berperanan aktif berdasarkan Demokrasi Pancasila, baru pada tahun 1975 mendapat tanggapan Dewan Perwakilan Rakyat, untuk meminta penjelasan mengenai ratifikasi konvensi dan perjanjian oleh DPR - RI, melalui Surat Ketua Dewan Perwakilan Rakyat kepada Menteri Sekretaris Negara Republik Indonesia.²⁹ Sekitar dua bulan kemudian pada tahun yang sama, Menteri Sekretaris Negara memberikan surat jawaban perihal ratifikasi konvensi dan perjanjian oleh DPR - RI, yang isinya menyatakan, bahwa Surat Presiden nomor 226/1/60 itulah yang merupakan dasar hukum yang berpegang dan pelaksanaannya pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945.³⁰ Dengan demikian dapat ditafsirkan, bahwa Presiden (Ferdinandus) menunjukkan sikap cenderung tidak berkecenderungan mendukung penyempurnaan lebih lanjut terhadap Surat Presiden nomor 226/1/60. Sikap Presiden (Ferdinandus) ini menunjukkan arah politik dan sikap yang diambil oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pemerintah (Ferdinandus) yang berkaitan dengan ratifikasi konvensi dan perjanjian. Hal yang harus diperhatikan terdapat perbedaan dan pelaksanaan

²⁹ Soedjatno, *op.cit.*, h. 125.

³⁰ *Ibid.*

pendapat yang tidak dapat ditentukan,

1. di satu pihak berpendapat Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak ratifikasi dan
2. di lain pihak berpendapat bahwa Presiden (Kepala Negara) lah yang mempunyai hak meratifikasi, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat hanya mempunyai hak memberikan persetujuan saja.

Penyempurnaan, penertiban dan pembinaan di bidang hukum tampaknya masih sulit dilakukan selama Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, masih lambat dalam sikap dan gerak serta kurangnya sense of urgency dan sense of priorities dengan masalah-masalah hukum. ³²

³¹ Ibid., h. 106.

³² D. Saerip, Tanggapan Atas Prasaran Mochtar Kusumaatmadja, Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 1972, h. 14.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Penentuan kebijaksanaan, pelaksanaan serta pengawasan politik luar negeri menjadi sangat penting untuk dapat diikuti oleh lembaga perwakilan rakyat bahwa wakil pemerintah yang turut serta merundingkan serta menanda-tangani suatu perjanjian atas nama bangsa dan negara, tetap berpegang kepada kepentingan nasional atau kepentingan umum sebagaimana yang telah ditetapkan dalam mufakat nasional.

Hubungan kedudukan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat menjadi sangat menonjol di dalam menjaga kesepakatan nasional yang berintikan kepentingan umum dan nasional. Hubungan ini, pengaturan wewenang dan batas-batas kekuasaan yang memberikan jaminan kepada pihak Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam melaksanakan tugas masing-masing dalam kaitan dengan pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945, hingga saat ini belum cukup memadai menjadi pegangan yang pasti bagi Presiden maupun Dewan Perwakilan Rakyat.

Pedoman ketentuan yang sampai saat ini dipergunakan dalam bidang membuat perjanjian dengan negara lain atau hubungan luar negeri ialah Surat atau Amanat Presiden nomor 2826/HK/60, nampak kurang tepat apabila dijadikan dasar hukum sebagaimana yang dikehendaki oleh Ketetapan

Hajelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966
yuncto Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor
V/MPR/1973 pasal 3.

2. S a r a n

Boberapa pemikiran akan saya ketengahkan pada akhir
tulisan ini sebagai saran-saran ;

1. Kedudukan hukum Surat Presiden Nomor 2826/HK/60 yang hanya sebagai pedoman pelaksanaan pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 perlu ditingkatkan menjadi undang-undang sehingga jelas kedudukan hukumnya di dalam hierarchis peraturan perundangan.
2. Pengertian "dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat" dalam pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 perlu secara tegas diberi bentuk hukum apabila suatu perjanjian yang dibuat Presiden disetujui Dewan Perwakilan Rakyat. Dan Pemerintah harus pagi-pagi sekali menyampaikan penjelasan materi perjanjian atau rancangan perjanjian, agar supaya Dewan Perwakilan Rakyat yang musyawarahnya memerlukan waktu banyak dan melalui prosedur yang panjang dapat segera menetapkan landasan hukum bagi tindakan-tindakan Pemerintah atau Presiden di masa yang akan datang dalam melaksanakan perjanjian internasional yang dibuat.

3. Pengertian istilah "perjanjian (traktat)" dan "persetujuan (agreement)" perlu secara tegas dituangkan dalam rumusan yang jelas dan pasti dalam bentuk undang-undang, sehingga dapat ditetapkan secara terpisah apakah itu pengertiannya traktat atau agreement. Dalam kaitannya dengan istilah perjanjian pada pasal 11, saya berpendapat istilah perjanjian tersebut lebih tepat ditetapkan sebagai pengertian traktat, tidak mencakup pengertian agreement, sehingga Pemerintah atau Presiden senantiasa dapat mengikuti perkembangan hubungan internasional yang selalu meningkat kepentingan dan masalahnya.

4. Prakasa perundang-undangan yang sebagian besar berasal dari Pemerintah perlu segera diimbangi oleh Dewan Perwakilan Rakyat sehingga produk perundang-undangan dapat terhindar dari titik berat bagi kepentingan Pemerintah atau penguasa belaka. Imbangan ini dapat terwujud apabila Dewan Perwakilan Rakyat melaksanakan secara konsekwen cita-cita dan asas "dari rakyat, oleh rakyat serta untuk rakyat", dengan menghindari pertimbangan sempit yang hanya memikirkan kepentingan golongan atau daerah sendiri.

DAFTAR BACAAN

Apeldoorn, Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandsche Recht,
terjemahan Oetarid Sadino, cet. VII, Moor Komala, Jakarta,
1960.

Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Perumusan Ilmiah
Tentang Kedudukan Dan Hubungan Lembaga-Lembaga Negara
Pingkat Pusat Dengan Presiden, Surabaya, Hasil Workshop,
1972.

Ismail Suny, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, cet. II,
O.V. Calindra, Jakarta, 1965.

Kementorian Penerangan, Penyelowengan Yang Menbahayakan
Negara, Percetakan Negara, Jakarta, 1958.

Keterangan Pemerintah Mengenai Situasi Negara, diucapkan
oleh Menteri Pertama H. Djuanda dalam rapat pleno
Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, 5 Juli 1961,
Penerbitan khusus, Departemen Penerangan R.I., 1961.

Kuntjoro Purbopranoto, Dasar-Dasar Hubungan Warganegara
Dengan Pemerintah, cet. II, Universitas Airlangga,
Suara Raya, 1977.

Lucian W. Pye, Demokrasi Dan Pembangunan Politik, dari kun-
pulan karangan Miriam Budiardjo (ed), Masalah Kenega-
raan, cet. I, P.T. Gramedia, Jakarta, 1975.

Mac Soebagio, Ensiklopedia Perundang-Undangan Republik
Indonesia, cet. I, Alumni, Bandung, 1976.

_____ , Beberapa Problema Hukum Pada Umumnya Dan
Yata Negara Pada Khususnya, cet. I, Alumni, Bandung, 1977.

Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, P.T. Gramedia,
Jakarta, 1977.

Mohtar Kusumaatmadja, Pongantar Hukum Internasional,
Buku I - Bagian umum, Bina eipta, Bandung, 1976.

Muhammad Yamin, Proklamasi Dan Konstitusi Republik Indonesia,
cet. V, Jambatan, Jakarta, 1954.

Rooslan Abdoolgani, 25 Tahun Indonesia - PBB, Gunung Agung,
Jakarta, 1972.

Starke, J.G., An Introduction To International Law, terjemahan F. Iojwara, edisi IV, Alumni, Bandung, 1972.

S. Tasrip, Tanggapan Atas Prasaran Mochtar Kusumaatmadja, Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 1972.

Sunario, Tentang Terjadinya Perjanjian Negara, cet. II, Balai Pustaka, Jakarta, 1950.

SURAT KABAR

Albert Hasibuan, wawancara dengan S.K. Kompas, Kompas, 28 Februari 1979.

Soerjono Soekanto, wawancara dengan S.K. Kompas, selesai penandatanganan piagam kerjasama DPR-RI dengan Universitas Indonesia, Kompas, 24 Februari 1979.

LAMPIRAN

Surat Presiden nomor 2826/HK/60 tanggal 22 Agustus 1960, perihal pembuatan perjanjian-perjanjian dengan negara lain, yang dikirimkan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat di Jakarta dan tembusannya dikirimkan kepada Menteri Luar Negeri, Menteri Kehakiman, Menteri Penghubung Dewan Perwakilan Rakyat/Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Isi lengkap surat tersebut :

1. Dengan ini diminta dengan hormat perhatian Saudara atas soal kerjasama antar Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam rangka pasal 11 Undang-Undang Dasar di dalam hal mengadakan perjanjian-perjanjian dengan Negara-negara lain.

Seperti diketahui pasal 11 Undang-Undang Dasar menentukan bahwa :

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

2. Menurut pendapat Pemerintah perkataan "perjanjian" di dalam pasal 11 ini tidak mengandung arti segala perjanjian dengan Negara Asing, tetapi hanya perjanjian-perjanjian yang penting saja, yaitu yang mengandung soal-soal politik dan yang lazimnya dikehendaki berbentuk traktat atau treaty. Jika tidak diartikan, maka Pemerintah akan tidak 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 menghendaki tindakan-tindakan yang cepat dari Pemerintah yang membutuhkan prosedur konstitusional yang lancar.

3. Untuk menjamin kelancaran di dalam pelaksanaan kerjasama antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai 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 penting saja (treaties), yang diperincikan di bawah, sedangkan perjanjian lain (agreements) akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat hanya untuk diketahui.

Perlu diminta perhatian di sini, 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 menborehinya 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 (alliansi), 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 di dalam perjanjian kerjasama ekonomi dan teknis atau pinjaman uang.
- c. Soal-soal yang menurut Undang-Undang Dasar atau menurut sistim perundang-undangan kita harus diatur dengan Undang-Undang, seperti soal-soal kewarganegaraan dan soal-soal kehakiman.

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