

Perjanjian Internasional yang Dibuat oleh Organisasi Internasional

Sri Setianingsih Suwardi*

Nowadays, International Organization has been recognized as one of international law subject after exceeded a long winding road. The logical consequence of the recognition is the capability of International Organization to construct an international agreement as well as a State has done. Nevertheless, there are still several mechanism differences between State and International Organization in construct an international agreement. The main difference is about who has the authority to make a deal in international agreement process. This article explores and analyzes the great effort of international organization to gain the recognition as one of international law subject, also the authority of international organization related to the construction of international agreement.

I. Pendahuluan

Konvensi tentang Perjanjian Internasional, yang ditentukan dalam konferensi internasional yang diadakan oleh PBB di Wina,

* Penulis adalah guru besar tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia sejak 1997 dan pakar dalam Hukum Organisasi Internasional dan Hukum Perjanjian Internasional. Beliau dilahirkan di Madiun pada 1939, mendapatkan pendidikan hukum S1 di FHUI (1963), S2 (1983), dan S3 (1995) di FH Universitas Padjadjaran. Beliau aktif mengajar di berbagai instansi termasuk di Fakultas Hukum Universitas Pancasila (1975-1996), Fakultas Hukum Tarumanegara, Pendidikan di bawah Departemen Kehakiman (1980-1987) dan Departemen Luar Negeri (1990-1995) serta Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia (1993-1996). Penulis saat ini adalah anggota Badan Audit Akademik Universitas Indonesia dan pernah menjabat sebagai Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1997-2000).

pada 22 Mei 1969 (*The Convention on the Law of Treaties*), dalam Pasal 1, menentukan bahwa Konvensi hanya berlaku pada perjanjian internasional yang dibuat oleh Negara. *International Law Commission* (ILC), pada sidangnya yang ke-14 menentukan perjanjian internasional yang dibuat oleh Organisasi Internasional dari kodifikasi hukum perjanjian internasional tahun 1969. Namun diakui bahwa makin banyaknya perjanjian internasional yang dibuat oleh Organisasi Internasional merupakan kewajiban bagi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk mengaturnya. Oleh karenanya, timbul usul agar Majelis Umum PBB menugaskan ILC untuk membuat draf konvensi yang mengatur tentang perjanjian internasional yang dibuat oleh Organisasi Internasional.

Berdasarkan Pasal 13 (1a) Piagam PBB, Majelis Umum PBB mempunyai tugas untuk mendorong kemajuan hukum internasional (*progressive development of international law*) dan kodifikasinya. Guna membantu tugas Majelis Umum dalam bidang kodifikasi dan mendorong kemajuan hukum internasional maka dibentuklah Komisi Hukum Internasional (*International Law Commission*), selanjutnya kita sebut dengan ILC. Mengingat bahwa PBB bukanlah Organisasi Internasional yang mempunyai sifat *super state* maka pembuatan aturan-aturan hukum internasional tetap merupakan hak negara-negara. Kewenangan PBB adalah mendorong, membantu, mengharmonisasikan, dan mewujudkan aturan yang diperlukan.

Kemajuan hukum internasional yang diadakan oleh PBB berguna untuk memenuhi kebutuhan, adanya aspirasi politik, dan kepentingan dari Negara-negara dan masyarakat internasional secara keseluruhannya. Kebutuhan untuk mengadakan kemajuan (perkembangan) hukum internasional dan kodifikasinya, selain dilakukan oleh PBB sendiri atau oleh ILC, sejak 1966, dibentuklah *United Nations Commission of International*.

Majelis Umum PBB telah aktif mengadakan pengembangan hukum internasional dan kodifikasinya, misalkan dalam bidang hak-hak asasi manusia, ruang angkasa, dan masalah-masalah maritim. Pada 1969, selain Konvensi tentang Perjanjian Internasional antar-Negara, juga terbentuk Konvensi untuk Misi

Khusus (*Convention on Special Missions*). Dilanjutkan pada 1973, muncul Konvensi untuk Mencegah dan Menghukum Kejahatan Internasional terhadap Orang-orang yang Dilindungi (*Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents*) dan pada 1979 dihasilkan Konvensi Internasional tentang Tindakan Melawan Penyanderaan (*International Convention against the Taking of Hostages*). Setelah Konvensi tentang Perjanjian Internasional pada 1969, Konvensi Internasional tentang Suksesi Negara sehubungan dengan Perjanjian Internasional (*Convention on the Succession of States with respect to Treaties*) diterima pada 1978.

Di samping Konvensi-Konvensi tersebut, Majelis Umum PBB masih menganggap perlunya mengadakan konferensi internasional yang akan membicarakan pembuatan perjanjian internasional yang diadakan oleh Negara dan Organisasi Internasional, dan antar-Organisasi Internasional. Oleh karena itu, Majelis Umum PBB menugaskan ILC untuk membuat draf Konvensi tentang Perjanjian Internasional antar-Negara dan Organisasi Internasional atau antar-Organisasi Internasional. (Resolusi Majelis Umum 2501(XXIV)), 12 November 1969. Pada 1982, Majelis Umum PBB, dengan Resolusi 37/112, 16 Desember 1982, memutuskan bahwa suatu Konvensi Internasional tentang Perjanjian Internasional antara Negara dengan Organisasi Internasional dan antar Organisasi Internasional akan dibuat berdasarkan *draft* yang dibuat oleh ILC.¹ Konferensi diadakan di Wina, pada 18 Februari-12 Maret 1986.

Mengapa pada Konvensi 1969 tentang Perjanjian Internasional antar Negara tidak mencakup perjanjian yang dibuat antar Organisasi Internasional? Hal ini didasarkan pada

¹ *United Nations Conference on the Law of Treaties between States and International Organizations or Between International Organizations, Vienna, 18 February - 21 March 1986, official records Vol. I, Summary records of the plenary meetings and of the meetings of the Committee of the whole, hal. xi - xii.*

pertimbangan bahwa Organisasi Internasional mempunyai sifat khusus dibandingkan dengan Negara dalam membuat perjanjian Internasional, misalkan: 1) Kewenangan organ dan prosedur internalnya; 2) Perundingan dan kesepakatan untuk membuat perjanjian internasional; 3) Bentuk dari perjanjian; 4) Prosedur penyelesaian sengketa; dan 5) Revisi dan penghentian perjanjian.²

Di samping itu, sifat Organisasi Internasional untuk membuat perjanjian internasional harus memenuhi beberapa syarat, yaitu: 1) Harus jelas bahwa Organisasi Internasional itu didirikan oleh Negara dengan didasarkan pada perjanjian internasional; 2) Organisasi itu harus mempunyai beberapa elemen, misalkan organisasi itu harus mempunyai suatu organ atau organ-organ yang mengidentifikasi terpisah dari kemauan negara-negara anggota secara individual; dan 3) Organisasi itu harus bekerja sesuai dengan fungsi dari bidang Organisasi Internasional tersebut dalam mengadakan hubungan dengan pihak lain.³ Selanjutnya, dikatakan oleh Morgenthau,⁴ dalam kaitannya dengan kemampuan Organisasi Internasional untuk membuat perjanjian internasional, Organisasi Internasional harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: a) Organisasi Internasional harus bertindak sesuai dengan fungsinya; b) Guna mewujudkan fungsinya, Organisasi Internasional harus mempunyai kewenangan untuk membuat perjanjian internasional; c) Oleh karenanya, Organisasi Internasional harus mempunyai kewenangan untuk membuat perjanjian internasional.

II. Perjanjian Internasional oleh Organisasi Internasional

Permasalahan sehubungan dengan perjanjian internasional yang dibuat oleh Organisasi Internasional adalah: 1) Apakah

² Gunther Hartmann, *The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties Agreements of International Organizations and the Vienna Convention on the Law of Treaties*, edited by K. Zemanek (New York, Wien, Springer-Verlag), hal. 29.

³ D. M. McRae, *Co-Operation and the Law Relating to Agreement Concluded by International Organizations*, *Ibid.*, hal. 16.

⁴ Morgenthau Gunther Hartmann, *Op. cit.*, hal. 43.

Organisasi Internasional mempunyai kapasitas untuk membuat perjanjian internasional? 2) Organ manakah dari Organisasi Internasional tersebut yang berhak membuat perjanjian internasional? 3) Bagaimanakah prosedur dan keputusan untuk membuat perjanjian internasional?

Ad.1. Apakah Organisasi Internasional mempunyai kapasitas untuk membuat perjanjian internasional?

Pertanyaan ini sehubungan dengan pertanyaan apakah Organisasi Internasional mempunyai status sebagai subyek hukum internasional. Pertanyaan ini terjawab dengan adanya pendapat dari Mahkamah Internasional dalam kasus Pangeran Bernadotte yang mengatakan:

*"Whereas a State possesses the totality of international rights and duties recognized by International Law, the rights and duties of an entity such as the Organization must depend upon the its purposes and functions as specified or implied in its constituents and development in practice."*⁵

Jadi, jelaslah bahwa Organisasi Internasional telah diterima oleh masyarakat internasional sebagai subyek hukum internasional. Status Organisasi Internasional sebagai subyek hukum internasional memiliki arti bahwa Organisasi Internasional mempunyai kapasitas untuk membuat perjanjian internasional. Akan tetapi, kewenangan Organisasi Internasional dalam membuat perjanjian internasional hanya terbatas pada fungsinya atau persyaratan yang ditetapkan dalam anggaran dasar organisasi internasional tersebut. Keterbatasan kewenangan tersebut sesuai dengan hukum

⁵ J. G. Starke., *Introduction to International Law*, Tenth Edition, London, Butterworth, 1989, hal. 606. Kasus pangeran Bernadotte, lihat D. J. Harris, *Cases and Materials on International Law*, Third Edition, London, Sweet & Maxwell, 1983, hal. 114-dst.

internasional atau apa yang dinyatakan dalam perjanjian.⁶ Hak yang terbatas bagi organisasi internasional tersebut, menurut Seidl-Hohenveldern,⁷ dibedakan menjadi dua macam hak, yaitu hak primer dan hak sekunder.

Hak primer adalah hak yang dimiliki berdasarkan sistem hukum internasional dan yang didasarkan pada anggaran dasarnya. Hak sekunder adalah hak yang diciptakan sendiri oleh Organisasi Internasional, namun ini harus tetap sejalan dengan hak primer yang timbul berdasarkan anggaran dasarnya. Dalam hal ini, terdapat dua set sistem hukum, yaitu sistem hukum yang diterapkan pada anggota Organisasi Internasional dan sistem hukum yang berlaku untuk negara bukan anggota yang mengakui adanya Organisasi Internasional tersebut. Menurut Zemanek, hukum internasional umum tidak memuat norma sehubungan dengan kapasitas Organisasi Internasional untuk membuat perjanjian internasional. Norma tersebut harus diciptakan sendiri oleh Organisasi Internasional sebagai kesatuan (*entity*) yang mempunyai status sebagai subyek hukum internasional. Sebagai subyek hukum internasional, Organisasi Internasional dapat menciptakan hukum internasional yang merupakan sumber hukum Internasional.⁸ Jadi, Organisasi Internasional merupakan suatu kesatuan (*entity*), yang mempunyai status sebagai subyek hukum internasional dan mempunyai kewenangan untuk membuat perjanjian internasional.

Ad. 2. Organ Organisasi Internasional yang berhak membuat perjanjian Internasional

Permasalahan organ mana dari Organisasi Internasional yang berhak membuat perjanjian internasional dapat dilihat pada anggaran dasar suatu Organisasi Internasional (lihat Pasal 6

⁶ Gunther Hartmann, *Op. cit.*, hal. 137.

⁷ *Ibid*, hal. 139.

⁸ *Op.cit.*

Konvensi Perjanjian Internasional yang dibuat antar-Negara dan Organisasi Internasional, atau antar Organisasi Internasional 1986, untuk selanjutnya kita sebut dengan Konvensi 1986). Akan tetapi, kadang-kadang anggaran dasar Organisasi Internasional tidak menentukan secara khusus organ mana yang mempunyai kewenangan untuk membuat perjanjian internasional. Organ mana yang berhak membuat perjanjian Internasional, menurut Hanspeter Neuhold dapat dibedakan.⁹

- a) Anggaran Dasar Organisasi Internasional secara jelas menentukan organ mana yang berwenang untuk membuat perjanjian internasional;
- b) Dalam Anggaran Dasar juga ada ketentuan tentang organ mana yang mempunyai wewenang membuat perjanjian internasional, walaupun tidak ditentukan dengan tegas. Di pihak lain, organ yang berwenang membuat perjanjian internasional ini disebutkan dengan jelas;
- c) Wewenang untuk membuat perjanjian internasional dapat disimpulkan dalam uraian tugas organ-organ Organisasi Internasional yang bersangkutan;
- d) Ada kemungkinan dalam anggaran dasar ditentukan dimana kewenangan membuat perjanjian internasional ada namun tidak disebutkan secara khusus organ mana yang berhak membuat perjanjian internasional; dan
- e) Ada kemungkinan kewenangan tersebut hanya dengan menunjuk tujuan umum dan fungsi dari Organisasi Internasional yang bersangkutan.

Dalam praktek, kita sering menjumpai bahwa kepala administrasi dari suatu Organisasi Internasional membuat perjanjian internasional dengan pihak lain walaupun tanpa otorisasi dari

⁹ Hanspeter Neuhold, *Organ Competent to Conclude Treaties for international Organizations and Internal procedure Leading to the Decision to Be Bound by a Treaty and negotiation and Conclusion of Treaties by International Organizations*, Zemanek., *Op. cit.*, hal. 2001.

Organisasi Internasional yang bersangkutan. Guna mengetahui masalah organ mana yang berhak membuat perjanjian internasional, dapat kita lihat dalam contoh-contoh sebagai berikut:

1. **Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)**

Dalam Piagam PBB, tidak ada ketentuan yang mengatur tentang kewenangan membuat perjanjian internasional secara khusus. Misalkan dalam usaha PBB menjaga perdamaian dan keamanan internasional, berdasarkan Pasal 43 Piagam PBB, Dewan Keamanan PBB mempunyai kewenangan untuk membuat perjanjian internasional dengan anggota PBB yang akan membantu tugas Dewan Keamanan PBB dalam memelihara perdamaian dan keamanan internasional. Berdasarkan Pasal 43 (3) Piagam PBB, Dewan Keamanan PBB berhak membuat perjanjian internasional antara PBB dan Negara anggota PBB. Jadi berdasarkan pasal ini, Dewan Keamanan PBB mempunyai kapasitas untuk membuat perjanjian internasional dalam bidangnya.

Dewan Ekonomi Sosial (ECOSOC), berdasarkan Pasal 63, juga mempunyai kewenangan untuk membuat perjanjian internasional dengan Badan Khusus PBB dalam kaitannya hubungan antara Badan Khusus tersebut dengan PBB.¹⁰ Namun, perjanjian yang dibuat oleh ECOSOC dengan Badan Khusus ini harus mendapat persetujuan Majelis Umum PBB. Berdasarkan Pasal 93(2) Piagam PBB maka Negara yang bukan anggota PBB dapat menjadi peserta Mahkamah Internasional dengan syarat-syarat yang ditentukan untuk tiap-tiap kasus oleh Majelis Umum PBB atas rekomendasi Dewan Keamanan.¹¹

¹⁰ Pengertian tentang Badan Khusus PBB dapat dibaca dalam Pasal 57 Piagam PBB.

¹¹ Negara Swiss, Lichenstein, dan San Marino telah mempergunakan kesempatan ini. Swiss pada saat ini telah menjadi anggota PBB. Lihat Hanspeter Neuhold, *Op. cit.*, hal. 203.

Di samping ketentuan dalam Piagam PBB, yang tidak menentukan secara khusus organ mana yang berwenang mengikat PBB dengan pihak lain, kita juga bisa melihat dalam praktek PBB, misalkan dalam membuat perjanjian tentang Markas Besar PBB (*Headquarter Agreement*). Sekjen PBB mewakili PBB dalam membuat perjanjian tentang Markas Besar PBB di New York.

Permasalahannya apakah Majelis Umum PBB mempunyai kewenangan untuk membuat perjanjian internasional, mengingat di Majelis umum PBB inilah semua anggota PBB mempunyai wakilnya. Akan tetapi, bila dibaca Pasal 10 Piagam PBB, bahwa Majelis Umum PBB mempunyai kewenangan untuk membicarakan semua masalah dalam lingkup piagam dan membuat rekomendasi tetapi bukan merupakan keputusan yang mempunyai kekuatan mengikat bagi anggotanya. Oleh karenanya, Majelis Umum PBB dalam membuat perjanjian dengan pihak lain tidak mengikat negara anggotanya. Satu alasan yang dapat dipakai adalah bila tidak ada ketentuan yang jelas organ mana dari PBB yang mempunyai kewenangan membuat perjanjian internasional, maka organ utama dimana semua anggotanya mempunyai wakilnya yang akan mempunyai tanggung jawab terhadap PBB.¹²

2. Badan Khusus PBB

Kewenangan untuk membuat perjanjian internasional dari Badan-Badan Khusus ini dapat kita lihat dalam Anggaran Dasar Badan Khusus PBB. Ada Badan Khusus PBB yang secara jelas dalam Anggaran Dasarnya memuat secara jelas organ mana dari Badan Khusus PBB yang berhak membuat perjanjian internasional. Misalkan *World Health Organization (WHO)*, *World Meteorological Organization (WMO)*, *Food and Agriculture Organization (FAO)*, dengan jelas menentukan organ mana yang berhak membuat perjanjian internasional serta membuat ketentuan secara detail. Namun, ada juga anggaran dasar badan khusus yang

¹² Hanspeter Neuhold., *Op. cit.*, hal. 205.

tidak secara detail mengatur tentang kewenangan membuat perjanjian internasional ini, sebagai contoh *International Labour Organization* (ILO) dan *Universal Postal Union* (UPU).

Pada umumnya, Anggaran Dasar Badan Khusus PBB tidak mengatur secara rinci tentang kewenangan membuat perjanjian internasional dan dapat dikatakan bahwa kewenangan membuat perjanjian internasional diserahkan pada organ dimana semua negara anggotanya mempunyai perwakilannya. Namun terkadang, kewenangan membuat perjanjian internasional dengan kewenangan yang terbatas pada bidang tertentu diserahkan pada organ eksekutif tertentu, sehingga organ utama dari Badan Khusus PBB tidak selalu menikmati kewenangan untuk membuat perjanjian. Sebagai contoh, kita lihat Pasal XI Anggaran Dasar UNESCO menentukan bahwa Direktur Jenderal UNESCO dapat bertindak, dengan otorisasi Dewan Eksekutif (*Executive Board*), mengadakan hubungan dengan Organisasi Internasional atau badan internasional lain untuk membentuk komite yang diperlukan agar kerja sama tersebut efektif. Tindakan formal untuk mengadakan ikatan tersebut harus mendapat persetujuan Dewan Eksekutif.

Ad. 3. Bagaimanakah prosedur dan keputusan untuk membuat perjanjian internasional?

Dalam proses pembuatan perjanjian internasional, yang dibuat oleh Organisasi Internasional, sama seperti perjanjian internasional yang dibuat oleh Negara. Langkah pertama adalah **perundingan (negosiasi)**. Dalam negosiasi, yang terpenting adalah penunjukkan wakil yang diberi wewenang untuk mengadakan perjanjian internasional dengan pihak lain. Menurut Pasal 7 (3) Konvensi Perjanjian Internasional antara Negara dan Organisasi Internasional dan antara Organisasi Internasional Satu dan Lainnya, Konvensi Wina 1986 (selanjutnya disebut dengan Konvensi 1986), menentukan bahwa seseorang dipertimbangkan mewakili suatu Organisasi Internasional untuk menerima (*adopting*) atau me-autentikasi (*authenticating*) teks dari suatu perjanjian internasional atau menyatakan Organisasi Internasional itu akan terikat pada

suatu perjanjian, bila: a) Orang tersebut dapat menunjukkan adanya *full powers* (kuasa penuh); atau b) Jika berdasarkan kebiasaan, bahwa ada maksud dari negara atau Organisasi Internasional yang bersangkutan bahwa orang tersebut diakui sebagai wakil dari Organisasi Internasional untuk maksud mengadakan perjanjian internasional sesuai dengan aturan Organisasi Internasional tersebut tanpa harus menunjukkan adanya *full powers*.

Namun demikian, Konvensi 1986 juga mengakui pejabat-pejabat yang karena fungsinya dan tugasnya telah dianggap mewakili negaranya. Pejabat-pejabat tersebut adalah: a) Kepala Negara, Kepala Pemerintahan, dan Menteri Luar Negeri. Ketiga pejabat tersebut tidak membutuhkan *full powers* jika mengadakan perundingan untuk membuat perjanjian internasional dengan pihak lain; b) Perwakilan yang diakreditasikan oleh negara pada suatu Organisasi Internasional untuk perjanjian yang dibuat antara Negeranya dan Organisasi tersebut; c) Perwakilan yang diakreditasikan oleh Negara pada Organisasi Internasional atau pada salah satu organnya dengan maksud untuk menerima teks suatu perjanjian internasional di Organisasi Internasional atau organ Organisasi Internasional tersebut; d) Kepala dari perwakilan tetap Organisasi Internasional untuk maksud menerima teks suatu perjanjian internasional antara negara yang mengirim dari Organisasi Internasional tersebut (Pasal 7 (2)).

Orang-orang tersebut hanya berwenang untuk melakukan adopsi dan penerimaan naskah perjanjian itu saja. Jika hal itu telah menyangkut persetujuan untuk terikat pada perjanjian itu, dibutuhkan konfirmasi organ yang berwenang dari atau Organisasi Internasional itu. Ada yang berpendapat bahwa kepala administrasi (di PBB misalkan Sekretaris Jenderal PBB) dapat dipertimbangkan sebagai pejabat Organisasi Internasional yang mewakili Organisasi Internasional bersangkutan untuk menyusun dan menerima teks perjanjian yang sehubungan dengan tugasnya. Kadang-kadang, Sekretaris Jenderal, dalam membuat perjanjian internasional, dibantu oleh suatu komite yang ditunjuk oleh organ Organisasi yang mempunyai wewenang untuk membuat perjanjian internasional. Sebagai contoh, Perjanjian Markas Besar PBB di New York antara

PBB dan Amerika Serikat, aslinya dirancang oleh Sekretaris Jenderal PBB yang dibantu oleh Komite Perunding (*Negotiating Committee*). Sekretaris Jenderal PBB diberi wewenang oleh Majelis Umum PBB untuk mengadakan perundingan dengan Resolusi Majelis Umum PBB 22 B (1), 13 Februari 1946. Penandatanganan untuk proses autentifikasi harus mendapat persetujuan Majelis Umum, dimana merupakan proses yang mendahului sebelum perjanjian itu berlaku. Kemudian, ada Resolusi 99 (1) yang memberi wewenang pada Sekretaris Jenderal PBB untuk mengadakan perundingan lebih lanjut, setelah perjanjian Markas Besar PBB di New York. Sekretaris Jenderal PBB tidak memerlukan persetujuan Majelis Umum sebelum menandatangani suatu perjanjian.¹³

Setelah proses perundingan dan terdapat kesepakatan mengenai perjanjian tersebut, akan diadakan penandatanganan yang dilanjutkan dengan autentifikasi. Dalam perjanjian internasional yang dibuat oleh Organisasi Internasional tidak ada masalah karena apabila teks sudah disepakati oleh para negosiator maka berarti telah disepakati secara definitif. Perubahan isi dari perjanjian itu hanya mungkin dilaksanakan dengan adanya reservasi. Cara untuk mengikat diri pada perjanjian internasional yang dibuat oleh Organisasi Internasional sama dengan cara Negara untuk mengikat diri pada suatu perjanjian internasional. Berdasarkan Pasal 11 (2) Konvensi 1986, cara yang dilakukan adalah penandatanganan (*signature*), penukaran instrumen-instrumen yang membentuk perjanjian internasional (*exchange of instruments constituting a treaty*), tindakan konfirmasi (*act of formal confirmation*), akseptasi (*acceptance*), aksesi (*accession*), persetujuan (*approval*) atau cara lain yang telah disetujui. Penandatanganan sebagai pernyataan untuk terikat pada perjanjian internasional, juga dikenal dalam perjanjian internasional yang dibuat oleh Organisasi Internasional.

Penandatanganan tersebut merupakan subyek untuk mendapat konfirmasi dari organ Organisasi Internasional tersebut,

¹³ Hanspeter Neuhold, *Ibid.*, hal. 235.

yang mempunyai kewenangan untuk membuat perjanjian internasional. Setelah mendapat konfirmasi dari organ yang berwenang maka penandatanganan tersebut sudah sah dan itu dianggap sebagai hari penandatanganan. Dalam perjanjian internasional, yang kurang formal, yang dapat berlaku setelah penandatanganan, biasanya kepala administrasi dari organisasi itu yang melakukan tandatangan. Walaupun pada prinsipnya kepala administrasi tidak mempunyai wewenang membuat perjanjian internasional. Maka dari itu, diperlukan otorisasi dari organ yang berwenang untuk membuat perjanjian internasional untuk menyatakan bahwa Organisasi Internasional itu terikat pada perjanjian tersebut. Kewenangan yang diberikan pada kepala administrasi untuk menandatangani perjanjian internasional; Pertama, anggaran dasar organisasi menentukan bahwa kepala administrasi menandatangani perjanjian internasional dengan kewenangan terbatas tanpa perlu otorisasi dari organ yang berwenang; Kedua, praktek Organisasi Internasional menunjukkan bahwa kepala administrasi mempunyai wewenang untuk membuat perjanjian internasional dalam bidang tertentu; Ketiga, karena fungsinya, kepala administrasi dapat membuat perjanjian internasional yang benar-benar merupakan masalah administrasi.

Selain dengan cara mengikatkan diri dengan penandatanganan, Organisasi Internasional terikat pada suatu perjanjian internasional dengan ratifikasi. Perbedaan Organisasi Internasional dengan Negara dalam mengikatkan diri dengan pihak lain dengan ratifikasi adalah ratifikasi yang dibuat oleh Negara sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara yang bersangkutan. Sedangkan pada Organisasi Internasional, tidak menggunakan ratifikasi tetapi dengan tindakan konfirmasi. Sebagai contoh, lihat Pasal 63 Piagam PBB, dimana ECOSOC diberi wewenang untuk membuat perjanjian dengan Badan-Badan Khusus PBB, namun ECOSOC harus mendapat persetujuan Majelis Umum PBB. Cara yang dapat digunakan untuk terikat dalam suatu perjanjian internasional dengan tindakan konfirmasi, menurut Pasal 14(2) Konvensi 1986 adalah:

- a) Jika perjanjian internasional menyatakan bahwa untuk terikat pada perjanjian internasional dibutuhkan tindakan konfirmasi formal;
- b) Organisasi Internasional yang mengadakan perundingan menyetujui bahwa tindakan konfirmasi formal disyaratkan untuk mengikat perjanjian internasional tersebut;
- c) Perwakilan Organisasi Internasional telah menandatangani suatu perjanjian yang merupakan subyek dari tindakan konfirmasi formal;
- d) Maksud dari suatu Organisasi Internasional menandatangani suatu perjanjian yang merupakan subyek dari suatu tindakan konfirmasi formal timbul dari *full powers* yang diberikan pada perwakilan Organisasi Internasional atau dinyatakan pada saat negosiasi.

Pasal 12 Konvensi mengatur terikatnya suatu perjanjian yang dibuat oleh Negara, Organisasi Internasional karena penandatanganan Pasal 13 Konvensi mengatur terikatnya para pihak dalam perjanjian internasional karena pertukaran instrumen yang membentuk perjanjian internasional. Pasal 14 Konvensi mengatur terikatnya para pihak dalam perjanjian internasional karena ratifikasi, tindakan konfirmasi formal, akseptasi, dan persetujuan. Pasal 15 Konvensi mengatur terikatnya pada suatu perjanjian karena aksesi. Pasal 16 Konvensi mengatur tentang pertukaran atau deposit instrumen ratifikasi, tindakan konfirmasi formal, akseptasi, persetujuan atau aksesi.¹⁴ Pasal 16 (2) Konvensi menentukan dalam hal tidak ditentukan lain dalam perjanjian maka konfirmasi formal atau instrumen akseptasi, persetujuan, aksesi menentukan bahwa Organisasi Internasional akan terikat pada perjanjian internasional antar-Organisasi Internasional atas:

- a) Pertukaran dokumen tadi di antara para pihak;

¹⁴ Konvensi Wina tentang Perjanjian Internasional 1986.

- b) Mendepositkan pada *depository*; dan
- c) Pemberitahuan pada para pihak atau pihak *depository*, jika mereka menyetujui.

Ad. a) Pertukaran dokumen antara para pihak

Kadang-kadang dalam perjanjian internasional ditentukan perjanjian yang telah disetujui itu mengikat para pihak setelah ada pertukaran dokumen (misalkan dokumen ratifikasi). Sebagai contoh, dalam perjanjian Markas Besar PBB antara PBB dan Amerika Serikat, dalam Pasal 28 ditentukan bahwa pertukaran dokumen antara para pihak diperlukan. Dokumen tersebut menyatakan bahwa Sekretaris Jenderal PBB diberi otorisasi oleh Majelis Umum PBB dan pejabat Amerika Serikat yang diberi wewenang oleh Konggres Amerika Serikat. Dokumen tersebut ditandatangani oleh Sekretaris Jenderal PBB Trygve Lie dan pejabat Amerika Serikat adalah Warren R. Austin, Kepala Perwakilan Tetap Amerika Serikat di PBB, di Markas Besar PBB, 21 November 1947.¹⁵

Ad. b) Perjanjian internasional juga menentukan dimana dokumen resmi perjanjian internasional akan disimpan (di deposit)

Pasal 102 Piagam PBB menentukan bahwa setiap perjanjian internasional yang dibuat oleh anggota PBB akan didaftarkan dan diumumkan oleh Sekretariat. Jadi berdasarkan pasal tersebut, perjanjian internasional yang dibuat oleh anggota PBB akan didepositkan pada Sekretariat PBB untuk kemudian diumumkan dalam *United Nations Treaties Series* (UNTS). Pengumuman pada UNTS ini dimaksudkan agar masyarakat internasional mengetahui perjanjian yang dibuat oleh anggota PBB, guna mencegah adanya perjanjian rahasia. Guna pelaksanaan Pasal 102 Piagam PBB ini,

¹⁵ Hanspeter Neuhold, *Op. cit.*, hal. 251-252.

Majelis Umum PBB dalam sidangnya yang ke-28, 10 Februari 1946, telah memutuskan suatu resolusi yang memerintahkan pada Sekretaris Jenderal PBB untuk membuat peraturan lebih lanjut tentang pendaftaran dan publikasi perjanjian internasional. Sesuai dengan perintah tersebut, Sekretaris Jenderal PBB menyerahkan draf peraturan tentang Registrasi dan Publikasi Perjanjian Internasional. Majelis Umum PBB mengesahkan peraturan tersebut pada sidang ke-65. Menurut Peraturan ini, hanya Sekretaris Jenderal PBB yang mempunyai wewenang untuk mengadakan registrasi. Peraturan ini memperluas kewajiban Sekretaris Jenderal PBB untuk mengadakan "*filling and recording*" dan setelah itu juga memungkinkan bahwa perjanjian internasional oleh Badan Khusus PBB juga didaftarkan. Selain itu, Pasal 10 Peraturan tentang Registrasi juga memberi tugas pada Sekretaris Jenderal PBB untuk mengadakan *filling* dan registrasi perjanjian-perjanjian internasional yang tidak termasuk dalam Pasal 102 Piagam PBB. Menurut Pasal 10 (a), perjanjian yang dibuat oleh PBB dan Badan Khusus PBB harus diadakan *filling* dan *recording*.¹⁶ Dengan demikian, perjanjian yang dibuat oleh Badan Khusus PBB sebagai Organisasi Internasional harus didepositkan di Sekretariat PBB.

Ad. c) Pengumuman pada UNTS dapat diartikan pemberitahuan pada masyarakat internasional akan adanya perjanjian yang dibuat oleh Organisasi Internasional (Badan Khusus).

Persyaratan (Reservation)

Pengertian tentang persyaratan atau reservasi pada Pasal 2 (1d) Konvensi Wina 1986 yang menentukan:

"reservations means a unilateral statement, however phrased or named made by a State or by an International Organization when signing,

¹⁶ Sri Setianingsih Suwardi, *Perjanjian Pinjaman antara IBRD dan Indonesia*, Disertasi, Bandung, 1995.

ratifying, formally confirming, accepting, approving or acceding to a treaty, whereby it purports to exclude or to modify the legal effect of certain provisions of the treaty in their application to that State or to that Organizations.

Jadi persyaratan atau reservasi adalah suatu pernyataan sepihak, apapun bentuk atau namanya, yang dibuat oleh suatu Negara atau suatu Organisasi Internasional ketika menandatangani, meratifikasi atau konfirmasi formal, akseptasi, menyetujui atau mengaksesi suatu perjanjian internasional, yang maksudnya untuk tidak memberlakukan atau mengubah akibat hukum dari ketentuan tertentu, dari perjanjian internasional tersebut dalam penerapannya terhadap Negara atau Organisasi Internasional tersebut.

Jadi suatu Organisasi Internasional yang merupakan subyek hukum internasional, diakui mempunyai kewenangan untuk membuat perjanjian internasional sesuai dengan fungsi dan lingkupnya. Unsur yang penting dari kewenangan tersebut adalah hak untuk memformulasikan reservasi. Ini adalah hak yang konkret dari Organisasi Internasional yang harus dilaksanakan, walaupun dalam batas fungsi dan lingkupnya, sesuai dengan apa yang ditentukan dalam anggaran dasarnya.

Ketentuan tentang reservasi ini diatur dalam Pasal 19-23 Konvensi Wina 1986. Jadi, pada dasarnya, suatu perjanjian internasional (multilateral) dapat diadakan reservasi, kecuali:

- a) Perjanjian internasional tersebut menyatakan bahwa reservasi dilarang;
- b) Perjanjian internasional tersebut menyatakan bahwa reservasi hanya dapat dibuat terhadap ketentuan-ketentuan khusus dalam perjanjian internasional tersebut; dan
- c) Reservasi yang diajukan tidak bertentangan dengan maksud dan tujuan dari perjanjian internasional itu sendiri.

Ad. a) Konvensi yang diadakan oleh UNESCO, *Convention Against Discrimination*, yang disepakati pada 24 Mei 1962.

Dalam Pasal 9 ditentukan bahwa reservasi terhadap konvensi ini dilarang.

- Ad. b) Konvensi tentang Perikanan dan Konservasi Sumber Hayati Hidup di Laut Bebas (*Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas*) 20 April 1958 dan mulai berlaku 20 Maret 1966. Pasal 19 (1) dan (2) menentukan suatu negara dapat mengajukan reservasi dari Konvensi ini kecuali Pasal 6, 7, 9, 10, 11, dan 12.¹⁷
- Ad. c) Hak untuk mengadakan reservasi atas suatu perjanjian internasional dari suatu Organisasi Internasional terbatas, sesuai dengan fungsi dan lingkup Organisasi Internasional yang ditetapkan dalam anggaran dasar suatu Organisasi Internasional. Hal ini yang membedakan kewenangan untuk membuat reservasi yang diajukan oleh Negara.

Permasalahan reservasi, dalam bidang Organisasi Internasional, timbul pada 1953 ketika Amerika Serikat, dalam rangka perjanjian penerapan perjanjian Markas Besar PBB, menolak untuk memberikan visa untuk transit ke Markas Besar PBB bagi perwakilan dari dua Organisasi Internasional non-Pemerintah, dalam rangka mengadakan konsultasi dengan ECOSOC. Amerika Serikat menolak pemberian visa tersebut didasarkan pada Amerika Serikat telah membuka reservasi ketika menyatakan terikat pada *Headquarters Agreement*. PBB tidak diberi tahu adanya reservasi yang dibuat didasarkan pada Resolusi Konggres Amerika Serikat. Walaupun isu ini tidak diselesaikan berdasarkan isu reservasi, penyelesaian masalah ini diselesaikan dengan negosiasi antara Sekretaris Jenderal PBB dan perwakilan

¹⁷ I Wayan Parthiana, *Hukum perjanjian Internasional Bag: 1*, Bandung, Penerbit Mandar Maju, 2002, hal. 161-162.

Amerika Serikat yang diberi wewenang untuk menyelesaikan masalah ini.¹⁸

Penerimaan dan keberatan atas reservasi ditentukan dalam Pasal 20 (1). Suatu reservasi yang diperbolehkan berdasarkan perjanjian itu sendiri tidak membutuhkan penerimaan dari Negara atau Organisasi lainnya, kecuali perjanjian itu sendiri menentukan. Reservasi yang membutuhkan penerimaan dan persetujuan dari seluruh Negara/Organisasi Internasional peserta perjanjian diatur dalam Pasal 20 (2). Ketentuan ini dimaksudkan agar perjanjian internasional yang bersangkutan dapat diterapkan secara utuh. Hal ini dapat dilihat/disimpulkan dalam maksud dan tujuan dari perjanjian itu sendiri. Suatu perjanjian internasional yang merupakan Anggaran Dasar suatu Organisasi Internasional mensyaratkan reservasi harus mendapat persetujuan dari organ yang berkompeten, ditentukan dalam Pasal 20 (3). Akibat hukum dari reservasi yang diajukan oleh Negara/Organisasi Internasional berlaku dalam hubungannya antara Negara/Organisasi yang mengajukan dan negara anggota Organisasi Internasional yang menerima reservasi dan tidak berlaku bagi yang tidak menerimanya (Pasal 21). Penarikan terhadap reservasi dapat diajukan setiap saat, kecuali jika perjanjian tersebut tidak menetapkan sebaliknya. Penarikan reservasi itu tidak membutuhkan persetujuan dari Negara/Organisasi Internasional yang sebelumnya telah menyetujuinya (Pasal 22). Prosedur sehubungan dengan reservasi ditentukan dalam Pasal 23. Pernyataan penerimaan terhadap suatu reservasi dan keberatan atas reservasi harus dirumuskan secara tertulis dan dikomunikasikan kepada pihak-pihak dalam perjanjian. Demikian pula penarikan atas reservasi yang telah diajukan harus diformulasikan secara tertulis.

¹⁸ Hanspeter Neuhold, *Op.cit.*, hal. 248.

Kesimpulan

Kesimpulan dari tulisan di atas adalah kewenangan membuat perjanjian internasional dari suatu Organisasi Internasional ditentukan dalam Anggaran Dasar Organisasi Internasional tersebut. Jika Anggaran Dasar Organisasi Internasional tidak menentukannya maka dapat dilihat dari praktek Organisasi Internasional dalam membuat perjanjian dengan pihak lain. Biasanya, organ utama dalam Organisasi Internasional yang mempunyai kewenangan untuk membuat perjanjian internasional. Dalam membuat perjanjian internasional, suatu Organisasi Internasional harus sesuai dengan fungsi dan tujuan Organisasi Internasional tersebut. Suatu perjanjian internasional yang membutuhkan ratifikasi maka ratifikasi dalam Organisasi Internasional dilakukan dengan adanya formal konfirmasi dari organ yang berwenang untuk membuat perjanjian.

Kepala administrasi (Sekretaris Jenderal) suatu Organisasi Internasional diberi wewenang untuk membuat perjanjian internasional dalam kaitannya dengan masalah-masalah administrasi. Jika suatu Organisasi Internasional mempunyai wewenang untuk membuat perjanjian internasional, maka Organisasi Internasional juga berhak mengajukan reservasi atas suatu perjanjian internasional jika hal tersebut dimungkinkan sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam perjanjian

Daftar Pustaka

- Akehurst's. *Modern Introduction To International Law, Seventh Revised Edition*. London and New York, Peter Malanczuk. 1997.
- Danilenko G. M, *Law Making In the International Community*. Dordrecht Boston. London, Martinus Nijhoff. 1993.
- Harris, D.J., *Cases and Materials on International Law, Third Edition*. London: Sweet & Maxwell. 1983.

Parthiana, I Wayan. *Perjanjian Internasional Bag. 1*. Bandung, Penerbit Mandar Maju. 2002.

Kelsen, Hans. *The Law of the United Nations*. eds George W. Keeton and George Schwarzenberger. London: Stevens and Son Limited, 1984.

Roseene, Shabtai. *Development in the Law of Treaties*. New York, New Rochell, Melbourne, Sydney, Cambridge University Press. 1989.

Sinclair, I. M., C. M.G. *The Vienna Convention on the Law of Treaties*. Manchester, University Press, and USA Oceana Publications Inc. 1973.

Starke, J.G. *Introduction to International Law, Tenth Edition*. London. Butterworth. 1989.

Kirgis, Jr, Frederick L. *International Organizations Their Legal Setting, Selected Documents*, St. Paul, Minn. West Publeshing Co. 1993.

Zemanek, K. (edt). *Agreements of International Organizations and the Vienna Convention on the Law of Treaties*. New York, Wien, Springer-Verlag. 1971.

Dokumen

United Nations Conference on the Law of Treaties Between States and International Organizations, Vienna, 18 February-21 March 1986, official Records Volume I Summary records of the plenary meetings and of the meetings of the Committee of the Whole.

Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or Between International Organizations, 21 March 1986.