**KAPASITAS ORGANISASI INTERNASIONAL DALAM**

**PEMBUATAN PERJANJIAN INTERNASIONAL**

**Nufaris Elisa**

**NIDN. 0003106201**

**Dosen Kopertis Wilayah-I DPK Universitas Amir Hamzah Medan**

**Abstract:** Writing this paper aims to determine the capacity of international organizations in the making of treaties. In this research paper writing, used literature research method, that is by doing a search for secondary data that exists on the chosen theme. From the discussion, it can be concluded that the international organization basically has the capacity of current is established. Only, the capacity, in contrast to those owned by the state, its nature is limited to the purposes of the establishment of the organization established by the founders set forth in the basic instruments of the International Organizations. In the manufacture of the International Treaty by the International Organization, which is not much in terms of material arising from the agreement, because it is basically an agreement made by the International Organization in this respect will be relatively the same as the agreement made by the state.

**Kata Kunci :** Organisasi Internasional dan Perjanjian Internasional

**Pendahuluan**

Suatu Organisasi Internasional bisa merupakan suatu subyek Hukum Internasional. Sehingga kita dapat mempertanyakan hak-hak khusus apa, kewajiban­kewajiban dan kekuasaan-kekuasaan apa apa yang dimiliki dan bisa dilakukannya. Membuat perjanjian adalah salah satu kemampuan yang dimiliki oleh suatu subyek hukum penyandang hak dan kewajiban. Untuk saat ini, keikutsertaan suatu Organisasi Internasional dalam suatu perjanjian, baik itu perjanjian antara Organisasi­organisasi Internasional yang berbeda, antara negara dan Organisasi Internasional, bilateral atau multilateral, telah menjadi hal yang biasa. Namun karena sifatnya sebagai subyek hukum yang berbeda kalau misalnya kita bandingkan dengan negara, tentu bisa ditanyakan bagaimanakah sesungguhnya kemampuan membuat perjanjian dari sebuah Organisasi Internasional.

International Law Commision dalam persidangan ke 26, 27, 29 dan 30-nya tahun 1969 mensahkan rancangan Pasal 6 dari Konvensi yang kelak akan menjadi Konvensi Wina 1986. Di dalamnya mereka menyatakan secara tegas bahwa siapapun yang mempunyai kemampuan untuk membuat perjanjian adalah subyek Hukum Internasional, namun tidak kemudian sebaliknya semua subyek Hukum Internasional mempunyai kemampuan untuk membuat perjanjian. Kemampuan membuat perjanjian suatu Organisasi Internasional, banyak bergantung kepada ketentuan kontitusi atau aturan dalam Organisasi Internasional. itu sendiri. Karena Organisasi Internasional mempunyai kemampuan untuk membuat suatu perjanjian, timbul pertanyaan siapa saja dalam organisasi itu yang berhak untuk ikut dalam suatu perjanjian dan sampai sejauh mana? Hal-hal seperti itu, merupakan hal yang akan muncul setiap kali suatu Organisasi Internasional terlibat dalam suatu perjanjian. Dalam hal perjanjian itu melibatkan hanya negara, aturannya jelas karena diatur dalam Konvensi Wina Tahun 1969 mengenai Perjanjian Internasional antar negara.

Sayangnya Konvensi Wina 1969 tidak mengatur perihal Organisasi Internasional, karena seperti tertera dalam Pasal I maka konvensi tersebut hanya rnengatur perjanjian antar negara. Namun dalam konperensi yang akhirnya mensahkan Konvensi tahun 1969 tersebut, sampai juga memutuskan agar ILC (Internasional Law Commision) mengkaji juga perihal Perjanjian Internasional yang menyangkut Organisasi Internasional sebagai pihaknya. Konperensi di Wina tanggal 18 February - 21 Maret 1986, berhasil menelurkan suatu Konvensi yang diberi nama "Konvensi Wina tahun 1986 mengenai Hukum Perjanjian antara negara dan Organisasi Internasional atau Organisasi Internasional dan Organisasi Internasional".

**Tujuan Penulisan**

Penulisan makalah ini bertujuan untuk mengetahui kapasitas organisasi internasional dalam pembuatan perjanjian internasional.

**Metode Penulisan**

Dalam penulisan makalah penelitian ini, digunakan methode penelitian kepustakaan, yaitu dengan melakukan penelusuran terhadap data-data sekunder yang ada mengenai tema yang dipilih.

**Uraian Teoritis**

Organisasi Internasional

Terminologi "Organisasi Internasional (International Organization)" pada dasarnya berarti organisasi yang cakupannya melintasi batas-batas negara. Untuk maksud yang sama ada pula sarjana lain yang memakai tenninologi "Institusi Internasional (International Institution)".

Dalam praktek dibedakan dalam dua jenis Organisasi Internasional. Yang pertama adalah oraganisasi yang didirikan oleh pemerintah, biasa disebut dengan istilah-istilah Organisasi Antar Pemerintah atau Inter Governmental Organization (IGO), Organisasi Antar Negara (Inter-State Organizations atau Organisasi Internasional Publik. Dalam pembahasan ilmu-ilmu sosial, orang sering mempersingkat menjadi hanya "Organisasi Internasional". Yang kedua adalah organisasi yang didirikan bukan oleh pemerintah, biasa disebut Non-Govermental Organizations (TGO), Private International Organization.''

Untuk pembahasan nantinya, terminiologi Organisasi Internasional (01) yang saya pakai meruuk pada bentuk pertama, yaitu Organisasi Antar Pemerintah (IGO). Organisasi Internasional lahir lebih disebabkan karena kebutuhan dan tuntutan dalam hubungan Internasional daripada tuntutan ideologis atau filosofis akan suatu pemerintahan dunia.

**Perjanjian Internasional**

Maka pada tulisan ini, pokok bahasan utama yang sesungguhnya adalah kapasitas orga;lisasi dalam membuat perjanjian, dan bukan perjanjiannya sendiri, namun untuk kelengkapan penulisan maka saya masukkan penguraian mengenai Perjanjian Internasional.

Perjanjian Internasional adalah terjemahan dari kata asing "Treaty". Dalam bahasa Indonesia, kita tidak merasakan adanya kesimpang-siuran penggunaan istilah Perjanjian Internasional, seperti yang dialami para sarjana asing. Meraka masih  
belum seragam menggunakan istilah-istilah yang pada gilirannya juga akan  
mempengaruhi kelancaran pemahaman esensi dari pembahasan mereka. Misalnya saja perbedaan antara terminiologi "Treaty", "Internasional Agreement".

Di samping istilah "Treaty" dijumpai lagi istilah "International Engagement" seperti misalnya pada Pasal 18, Covenant Liga Bangsa-bangsa (LBB). Tak satupun bagian dari Covenant menerangkan perbedaan antara kedua terminologi di atas. Baru dalam satu Interpretative Memorandum yang diusulkan oleh Sekjen Liga yang disetujui Dewan Liga, bulan Mei 1920, merujuk pada Pasal 18 Covenant, pada kata-kata "Every treaty and International engagement".

Dari "Interpretative Memorandum" di atas serta meminjam cara deduksi Osakwe, maka kita bisa menarik kesimpulan bahwa "Treaty" berarti perjanjian formal (resmi atau Konvensi International, yang dibuat oleh negara atau pemerintahnya dan bertujuan membuat hubungan hukum dengan negara lain atau pemerintahnya. Sementara "International Engagement" adalah "Treaty" yang non-formal.

Dalam piagam PBB, kita ketahui bahwa istilah "International Engagement" tidak dipakai lagi. Sebagai gantinya para perancang Piagam menggunakan terminologi "International Agreement".

**Kapasitas dan Kompetisi Membuat Perjanjian**

Dalam Konvensi 1986, masalah kapasitas diletakkan pada Bagian II, seksi 1, Pasal 6, di bawah judul "Capacity of International Organizations to Conclude Treaties". Dalam notulen hasil konperensi yang membahas pasal tersebut'4 dapat diketahui bahwa penghilangan kata "Relevant" ada hubungannya dengan Pasal 2 ayat 1 huruf j, mengenai "Rules of Organization". Sebelum dicapai keputusan tersebut ada tiga usular perubahan terhadap pasal tersebut masing-masing dari Australia," Meksiko dan Namibia.' Australia mengusulkan agar klusula mengenai kapasitas negara untuk membuat Perjanjian Internasional yang terdapat dalam Konvensi Wina 1969, dimasukkan ke dalam pasal ini. Usulan ini mereka ajukan mengingat kemungkinan kasus adanya negara yang tidak menjadi peserta dalam konvensi yang sedang dibuat ini. Meksiko mengusulkan agar pasal tersebut mengganti dengan amandemen yang diusulkannya, yang dikatakannnya telah dibersihkan dari masalah­masalah teoritis seperti kepribadian hukum dari Organisasi Internasional yang telah panjang'lebar di'oicarakan oleh ILC.

Sedangkan usulan dari Namibia yang sewaktu konperensi diwakili oleh Dewan PBB bagi kemerdekaan Namibia (United Nations Council for Namibia, UNCN), mengusulkan agar bagi mereka dicantumkan satu klausula tersendiri. Setelah melalui perdebatan panjang, akhirnya ketiga usulan amandemen tersebut dan Rancangan Pasal 6 dari ILC diterima dengan mengkaitkan pula pembahasan Pasal 2 ayat 1 huruf j. Dan karena perubahan dari Pasal 2 ayat 1 huruf j maka kemudian kata "Relevant" turut dihilangkan dari Pasal 6.

Perdebaaan panjang yang mewarnai pengcsahan Pasal 6 dan Pasal 2 ayat 1 huruf j, pada dasarnya tidak berdiri sendiri, karena seperti tersirat pada pendapat Delegasi Meksiko, ada dua hal yang terkait dalam hal ini. Yang pertama adalah masalah kepribadian hukum Organisasi Internasional dan yang kedua adalah masalah kapasitas Organisasi Internasional. Dan Pasal 6 Konvensi 1986 .merupakan kodifikasi dari praktek dan pendpat-pendapat para sarjana yang berkembang sebelumnya mengenai kapasitas Organisasi Internasional.

Sebelum pembahasan berlanjut kepada praktek sebelum lahirnya Konvensi Wina 1986 ada hal lain yang perlu dingo sehubungan dengan isi Konvensi Wma 1986 perihal kapasitas Organisasi Internasional untuk membuat perjanjian. Masalah tersebut adalah, bagaimana halnya suatu perjanjian yang dibuat oleh Organisasi Internasional yang belakangan ternyata tidak memenuhi kriteria Pasal 6 jo. Pasal 2 ayat 1 huruf j, Konvensi Wina 1986. terhadap masalah ini sudah barang tentu belurn ada kasus yang nil karena status konvensi itui sendiri yang belum rnencapai jumlah untuk melakukan upaya interpretasi terhadap aturan konstitusi suatu negara dalam perundingan pembuatan perjanjian.

Hal ini dimungkinkan misalnya dengan membuat lembaga "Full Power", adanya alat-alat perlengkapan yang diberi keistimewaan untuk membuat perjanjian tanpa harus menunjukkan "Full Power". Namun untuk Organisasi Internasional, karena karekteristiknya yang khas, interpretasi terhadap instrumen pokok Organisasi Internasional mau tak mau harus dilakukan jika ditemui suatu masalah dalam pembuatan Perjanjian Internasional.

**Peran Instrumen Pokok Organisasi Internasional**

Pada bagian ini penulis akan membandingkan bagaimana praktek yang dilakukan oleh Organisasi Internasional sesungguhnya, dalam hal kapasitas Organisasi Internasional untuk membuat Perjanjian Internasional. Menurut pengamatan Hartmann, dalam buku tahunan Organisasi Internasional tahun 1966-1967 tercatat ada 199 Organisasi Internasional, 25 termasuk dalam "Keluarga besar" PBB, sembilan termasuk dalam Masyarakat Eropa (ME) dan 165 organsasi babas.

Menurut Hartman, selama masa dua puluh tahun dari 23 Januari 1946 hingga 31 Desember 1965, tercatat ada 7.885 Perjanjian Bilateral dan "Kuala Bilateral" pada UNTS volume 1.598. Dari jumlah ini semua, negara hanya menjadi pihak pada 6.199 perjanjian, sementara Organisasi Internasional menjadi pihak dari 1.686 perjanjian atau 27%. Perjanjian yang dibuat oleh Organisasi Internasional terdiri dari 1.493 yang bilateral dan 193 yang dikuasai bilateral.

Dalam penelitian Hartmann ini, dari 199 Organisasi Internasional yang terdaftar pada Daftar Tahunan, 50 atau seperempatnya menandatangani setidaknya satu perjanjian. Lima belas dari organisasi ini bahkan menandatangani sejumlah besar Perjanjian Bilateral: 1.421 perjanjian atau 95%. Dua belas dari organisasi ini termasuk ke dalam "Keluarga besar" PBB, sementara dua organisasi lain sudah tidak lagi aktif.

Dari uraian di atas, Hartmann menarik beberapa kesimpulan perihal kapasitas Organisasi Internasional untuk membuat Perjanjian Internasional: Kapasitas Organisasi Internasional untuk membuat perjanjian tidak ada hubungannya dengan besar '\_:ecilnya keanggotaan organisasi tersebut. Hal ini disebabkan karena dari data diketahui bahwa organisasi-organisasi yang telah menandatangani perjanjian mencakup organisasi yang anggotanya terbesar, yaitu UPU (137 negara) sampai terkecil yaitu East Afrika Common Service Organization (3 negara).

Kapasitas Organisasi Internasional untuk membuat perjanjian juga tidak dibatasi oleh subyek dari perjanjian. Dari data diketahui bahwa Organisasi Internasional memasuki hampir semua lahan perjanjian yang sama seperti negara, dan Dari segi pendaftaran, yang menurut Piagam PBB merupakan salah satu syarat bila perjanjian ini kelak akan diajukan di muka salah satu badan PBB. Organisasi Internasional telah mendaftarkan 92% perjanjian di antara mereka dan 76% perjanjian mereka dengan negara.

Karena karekteristiknya yang khas, tidak bisa diberikan aturan yang umum mengenai kapasitas Organisasi Internasional tersebut, melainkan harus melihat kembali pada instruiner: pokoknya. Di sinilah bedanya antara negara yang memiliki kapasitas umum untuk membuat perjanjian. Hal ini bisa kita lihat pada komposisi perjanjian yang dibuat oleh Organisasi Internasional. Ada Organisasi Internasional yang hanya membuat perjanjian dengan organisai lain semata, ada yang hanya dengan negara semata, namun ada juga yang membuat bail; dengan negara maupun dengan Organisasi Internasional. Organisasi Internasional juga membuat perjanjian di segala bidang, namun dengan pola yang berbeda dengan negara. Hampir tidak ada organisasi yang membuat perjanjian di segala bidang, kecuali PBB. Hal ini dilakukan tentu karena kebutuhan mereka. Namun kembali kita lihat bahwa untuk mer entukan kebutuhan organisasi tersebut, tak ada cara terbaik selain kembali melihat pada instrumen pokok organisasi yang bersangkutan.

Kesimpulan umum dari uraian data-data yang diambil dari praktek pembuatan Perjanjian Internasional oleh Organisasi Internasional, kembali memperkuat keputusan yang diambil oleh ILC dalam mempersiapkan Rancangan Naskah Konvensi Wina 1986, bahwa perihal kapasitas membuat perjanjian dari Organisasi Internasional tidak dapat diambil ketentuan umum. Untuk itu, maka kemudian ILC memutuskan bahwa mengenai kapasitas Organisasi Internasional ini akan dikembalikan kepada masing-masing Organisasi Internasional melalui instrumen pokoknya, seperti yang dilakukan oleh Pasal 6 Konvensi Wina 1986.

Namun seperti dikatakan oleh Hartmann, keabsahan suatu perjanjian ditentukan oleh dua hal, yaitu kapasitas organisasi dan yang kedua adalah kompetensi alat perlengkapannya. Karenanya, masalah kompetensi ini akan dibahas khusus dalam bab berikutnya.

**Pembahasan**

Keabsahan suatu perjanjian yang dibuat oleh Organisasi Internasional ditentukan sedikitnya oleh dua hal. Pertama adalah kapasitas organisasi pembuatnya, dan yang kedua adalah kompetensi alat perlengkapan yang membuat perjanjian untuk organisasi tersebut. Hal pertama mengenai kapasitas organisasi telah dibahas dalam Bab III. Meski sekilas telah disinggung Pula. mengenai kompetensi dalam bab tersebut, namun pembahasan dalam bab berikut hanya dimaksudkan untuk menerangkan hakekat perbedaan antara kapasitas dan kompetensi. Sehingga diketahui bahwa kapasitas milik organisasi sementara kompetensi dimiliki oleh alat perlengkapan.

Kompetensi pada dasarnya dirniliki tidak hanya oleh alat perlengkapan organisasi saja. Alat perlengkapan negara seperti misalnya Kepala Negara, Kepala Pemerintahan bahkan memiliki kompetensi sedemikian rupa sehingga mereka tidak membutuhkan dokumen "Full Power" untuk membuktikan bahwa diri mereka berkompeten untuk membuat dan mengikatkan negaranya dalam suatu perjanjian. Hal ini merupakan pengaturan Hukum Internasional dalam Konvensi Wina 1969 yang kemudian juga diterapkan dalam Konvensi Wina 1986, .basil rekayasa ILC yang pada dasarnya merupakan kodifikasi praktek negara yang telah sering mereka lakukan. Meskipun pada dasarnya Hukum Internasional membebaskan negara melalui konstitusinya untuk menentukan alat perlengkapan mana yang berkompeten untuk mengikatkan dirinya dalam perjanjian. Dan adanya aturan Hukum Internasional mengenai hal di atas, tetap tidak mengubah hal ini disebabkan kalau kita bertanya lebih jauh, siapa yang berhak mengeluarkan Dokumen "Full Power" tersebut, jawabannya tetap akan kita temukan di konstitusi.

Dalam pasal-pasal selanjutnya tidak disebutkan lama sekali "Which Organ Has The Competent Authority To Emanate The Document". Dalam Pasal 10 jo. Pasal 12, Konvensi Wina 1975 mengenai "Representation Of States In Their Relations With International Organizations Of A Universal Character" secara implisit bisa kita lihat bagaimana Hukum Internasional mengatur perihal "Akreditasi dan Full Power".87 Dal am Pasal 12 khususnya disebutkan bahwa "Head of Mission" suatu negara untuk sutu Organisasi Internasional "Of a Universal Character",88 bisa membuat suatu perjanjian mewakili negaranya dengan Organisasi Internasional yang bersangkutan. Hal ini merupka klausula tambahan terhadap Pasal 2 Konvensi Wina 1969.

Menurut Neuhold,'`' para pakar banyak berbeda pendapat dalam hal menentukan alat perlengkapan mana yang seharusnya memiliki kompetisi membuat perjanjian, dalam hal tidak adanya klausula yang secara eksplisit mengatur hal tersebutdalam instrumen pokoknya.

Pada dasarnya ada empat kategori instrumen pokok dalam hubungannya dengan ada tidaknya klausula yang mengatur mengenai pembuatan perjanjian ini. Ketegori instrumen pokok yang tidak menyebut sama sekali kompetensi umum organisasi untuk membuat perjanjian, begitu pula alat perlengkapan mana yang berwenang melakukan hal tersebut. Ketegori instrumen pokok yang tidak menyebutkan kompetensi organisasi secara umum untuk membuat perjanjian, namun tidak menyebutkan alat pert engkapan mana yang dimiliki kompetensi tersebut.

Ketegori instrumen pokok yang tidak menyebutkan kompetensi umum organisasi untuk membuat perjanjian namun menyebutkan alat perlengkapan mana yang berkompeten untuk membuat perjanjian. Biasanya dalam hal ini perjanjian-perjanjian khusus. Ketegori instrumen pokok yang secara lengkap menyebutkan baik kompetensi umum organisasi untuk membuat perjanjian maupun alat perlengkapan mana yang berkompeten untuk hal tersebut.

Disini akan membahas pendapat para ahli hukum berkenaan dengan organisasi yang memikliki intrumen pokok kategori yang pertama, sehingga mereka berbeda pendapat dalam hal alat perlengkapan mana yang sebetulnya yang berkompeten mengikatkan organisasi dalam suatu perjanjian. Setidaknya Neuhold telah mengklasifikasikan pendapat-pendapat ini ke dalam lima kelompok pendapat.

Kekuasaan Membuat Perjanjian Dalam Organisasi Dipegang Oleh Kepala Pejabat Administrasi (Chief Administrative Officer, CAO). Pendapat ini dikemukakan oleh Fitzmaurice, yang mencoba mengupas mengenai kapasitas Sekretaris Jendral PBB, terutama dengan mengemukakan asumsi dasar bahwa ada keadaan-keadaan tertentu dimana alat-alat perlengkapan yang terdiri dari suatu "Kumpulan" negara-negara, mungkin tidak akan bisa bertindak, meski organisasi itu sebetulnya harus melakukan tindakan.

Pendapat ini juga dianut oleh Kasme. Namun Kasme menolak untuk mendasarkan teorinya pada pasal-pasal tertentu dalam Piagam PBB, meski sebetulnya Pasal 97 menunjuk Sekretaris Jendral seba;;ai "Chief Administrative Officer" organisasi, dan Bab XV telah mempercayakan kepadanya fungsi-fungsi politik yang penting pula. Kasme juga menolak menggunakan anologi Hukum Konstitusi Negara,

**Penutup**

Organisasi Internasional adalah subyek Hukum Internasional. Sebagai subyek Hukum Internasional, Organisasi Internasional memiliki kepribadian hukum. Meski ada pendapat yang mengatakan bahwa Organisasi Internasional tidak memiliki kepribadian hukum, namun pendapat yang banyak dianut saat ini adalah Organisasi Internasional memiliki kepribadian. Hanya terkadang masih dibicarakan apakah kepribadian yang dimiliki Organisasi Internasional sama seperti yang dimiliki oleh negara ataukah terbatas.

Organisasi Internasional pada dasarnya telah memiliki kapasitas dari saat is didirikan. Hanya, kapasitas tersebut, berbeda dengan yang dimiliki oleh negara, sifatnya dibatasi dengan tujuan-tujuan pendirian organisasi yang ditetapkan oleh para pendiri yang dituangkan dalam instrumen pokok Organisasi Internasional tersebut.

Dalam pembuatan Perjanjian Internasional oleh Organisasi Internasional, yang banyak timbul bukanlah segi materiil dari perjanjian tersebut, karena pada dasarnya perjanjian yang dibuat oleh Organisasi Internasional dalam segi ini akan relatif sama dengan perjanjian yang dibuat oleh negara.

**Pustaka Acuan**

Anonim, Piagam PBB dan Statuta Mahkamah Internasional, UNIC.

Bowett, D. W., The Law of International Institutions, London: Stevens & Sons, 1982. El-Brian, Relation Between State and Inter-Govermental Organization, Reports to The ILC, Year Book ILC, 1963.

Hartmann, Gunther, The Capacity of International Organizations of Conclude Treaties, dalam Karl Zemanek (ed.), Agreements of International Organizations and The Vienna Convention on The Law of Treaties, New York, Wina: Springer-Verlag, 1971.

Mandalangi, J. Pareira, Segi-segi Hukum Organisasi Internasional, Bandung : Bina Cipta, 1986.

McNair, The Law of Treaties, Oxford : Oxford Univer! ity Press, 1961.

Morgenthaul, Hans J., Politics Among Nations, New York : Alferd A. Knopf, 1961.

Osakwe, Chris, The Concept and Forms of Treaties Concluded by International Organizations, dalam Karl Zemanek (ed.), Agreements of International Organizations and The Vienna Convention on The Law of Treaties, New York, Wina: Springer-Verlag, 1971.

Suzyokusumo, Sumaryo, Hukum Organisasi Internasional, Jakarta: UI-Press, 1990.