

Kriteria Perjanjian Internasional yang Harus Mendapatkan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat

Setyo Widagdo, Ikaningtyas
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jl. M.T. Haryono 169 , Malang
setyowidagdo59@gmail.com, ninktyas@ub.ac.id

Submit: 11-04-2022; Review: 11-05-2022; Terbit: 04-06-2022

Abstract

This article discusses the criteria for international agreements that must get approval from Indonesian Legislative Assembly with focus on two problem what is the legal implications of Constitutional Court decision number 33/PUU-XVI/2018 for the criteria of international agreements that must be approved by Indonesian Legislative Assembly and how to determine the criteria of the international treaties that have broad and fundamental effects on people's lives which is related to the country's financial burden. This is a normative legal research. The results of this study is that the legal implications of the Constitutional Court's decision for the criteria of international agreements which must have approval of Indonesian Legislative Assembly should be positive. Asides from not giving any limit of the criteria, it can also be used as a control for the government carelessness in ratifying international agreements in trading which is almost always using Presidential Regulation instrument. To determine the criteria that an international agreement has broad consequences and fundamentals related to the country's financial burden or require establishment of regulation, is carried out through a consultation mechanism, and the results of this consultation are recommendations and respected.

Keywords: International Agreements, Ratification, Representative Council.

Abstrak

Artikel ini membahas kriteria perjanjian internasional yang harus mendapatkan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dengan fokus pada permasalahan apa implikasi hukum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XVI/2018 terhadap kriteria perjanjian internasional yang harus mendapatkan persetujuan DPR dan bagaimana menentukan kriteria perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan *statute approach* dan *conceptual approach*. Hasil penelitian ini adalah bahwa implikasi hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi terhadap kriteria perjanjian internasional yang harus mendapatkan persetujuan DPR seharusnya positif, selain tidak membatasi kriteria, juga dapat digunakan sebagai sarana kontrol atas kecerobohan pemerintah dalam mengesahkan perjanjian internasional di bidang perdagangan yang hampir selalu

menggunakan instrumen Perpres. Untuk menentukan kriteria bahwa suatu perjanjian internasional berakibat luas dan mendasar yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan pembentukan undang-undang dilakukan melalui mekanisme konsultasi, dan hasil konsultasi ini bersifat rekomendasi dan tidak terikat namun dihormati.

Kata Kunci: Perjanjian Internasional, Persetujuan; DPR.

Pendahuluan

Konsep Negara Hukum yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 merupakan sebagai jaminan formal bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum, dimana norma hukum tertinggi terletak pada konstitusi sebuah negara.¹ Konstitusi atau Undang-Undang Dasar (UUD) merupakan hukum tertinggi dalam penyelenggaraan ketatanegaraan suatu negara. Konstitusi menentukan cara-cara bagaimana pusat-pusat kekuasaan dalam negara, bekerjasama dan menyesuaikan diri satu sama lain. UUD merekam hubungan-hubungan kekuasaan

dalam suatu negara², Oleh karenanya pembuatan perjanjian internasional yang merupakan salah satu dari aktivitas penyelenggaraan negara sudah seharusnya ketentuan yang terdapat dalam konstitusi. Konstitusi juga mempunyai fungsi sebagai pondasi dalam penyusunan sistem Hukum Tata Negara. Oleh karena itu pembuatan perjanjian internasional juga menjadi bagian dalam sistem konstitusi.³

Dalam UUD NRI 1945 baik

²Rusli Kustiaman Iskandar, 2010, Kedudukan dan Eksistensi Parlemen dalam UUD 1945 Baru, *Jurnal Konstitusi*, II (1) : 123, <http://pskn.fh.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2019/01/029-UNPAD-Vol-2-No-1.pdf>

³Harjono, 2009, *Perjanjian Internasional Dalam sistem UUD 1945*, Makalah dalam Status Perjanjian Internasional Dalam Tata Perundang Undangan Nasional, Kompilasi Permasalahan (Untuk Kalangan Sendiri), Direktorat Perjanjian Ekonomi Dan Sosial Budaya, Jakarta : Ditjen Hukum Perjanjian Internasional Kemlu RI, hlm.13

¹Dian Utami Mas Bakar, 2014, Pengujian Konstitusional Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional, *Jurnal Yuridika*, 29 (3) :275, <https://doi.org/10.20473/ydk.v29i3.372>

sebelum maupun sesudah diadakan perubahan, perjanjian internasional diatur hanya dalam satu pasal, yaitu pasal 11. Pasal 11 UUD NRI 1945 sebelum diadakan perubahan merupakan pasal tunggal, tidak memiliki ayat, yang berbunyi : Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.

Sedangkan setelah diadakan perubahan, yakni perubahan ketiga pada tahun 2001 dan perubahan ke empat pada tahun 2002, Pasal 11 berubah menjadi memiliki tiga ayat, yang berbunyi :

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang Undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang Perjanjian Internasional diatur dengan Undang Undang.

Khususnya ayat (1) dan ayat (2) membedakan subyek yang menjadi pihak dalam perjanjian internasional. Pada ayat (1), konstitusi menekankan pengaturan pada perjanjian internasional yang dilakukan oleh Indonesia dengan negara lain, sedangkan pada ayat (2) Konstitusi mengakomodasi apabila Pemerintah hendak membuat perjanjian dengan subyek hukum internasional yang lain. Selain itu, pengaturan konstitusi pada Pasal 11 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 pun mengamanatkan untuk dibentuk suatu UU untuk menjabarkan lebih lanjut mengenai perjanjian internasional.⁴

Sekalipun dasar konstitusional untuk perjanjian internasional telah mengalami rangkaian fase rezim hukum yang berbeda, rumusan Pasal 11 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 hasil amandemen (selanjutnya

⁴Andi Sandi dan Agustina Merdekawati, 2012, Konsekuensi Pembatalan Undang-Undang Ratifikasi Terhadap Keterikatan Pemerintah Indonesia Pada Perjanjian Internasional, *Mimbar Hukum*, 24 (3) : 463, <https://doi.org/10.22146/jmh.16120>

disebut UUD NRI 1945), yang mendasari perjanjian internasional tidak pernah berubah dan bahkan secara hakiki tidak mengalami reformasi pada waktu di amandemen pada tahun 2001 dan 2002.⁵

Yang menarik dari Pasal 11 UUD NRI 1945 ini adalah kalimat yang terdapat dalam ayat (2), yaitu “perjanjian internasional lainnya”. Tidak ada penjelasan formal tentang apa yang dimaksudkan dengan “perjanjian internasional lainnya. Di antara para ahli hukum sempat ditafsirkan secara berbeda, sehingga para ahli menilai sudah terdapat kebutuhan hukum untuk menetapkan apa yang dimaksudkan dengan istilah atau kalimat tersebut.⁶ I Wayan Parthiana misalnya berpendapat bahwa lahirnya ayat (2) dalam pasal 11 UUD NRI 1945 perubahan ini disebabkan karena para perumus ayat ini menafsirkan ayat (1) sebagai bersifat fakultatif, apalagi jika dilihat

praktek semasa Orde Lama dan Orde Baru saat itu Presiden bebas menentukan apakah suatu perjanjian perlu atau tidak dimintakan persetujuan DPR.⁷ Selanjutnya Jimly Asshiddiqie⁸ mengartikan kalimat “perjanjian internasional lainnya” dalam ayat (2) tersebut sebagai misalnya persetujuan internasional yang berkenaan dengan pinjaman luar negeri yang berjangka panjang atau bantuan pinjaman dari negara kita kepada negara lain atau suatu organisasi di luar negeri. Kedua-duanya menyangkut keuangan negara yang pada akhirnya membebani seluruh rakyat. Menurut Damos Dumoli Agusman,⁹ pengertian “perjanjian internasional lainnya” seperti yang dimaksud pada Pasal 11 ayat (2) UUD NRI 1945 adalah perjanjian-

⁵Damos Dumoli Agusman, 2012, *Dasar Konstitusional Perjanjian Internasional, Mengais Latar Belakang Dan Dinamika Pasal 11 UUD 1945 Tentang Perjanjian Internasional*, dalam Sinta Dewi dkk (ed), *Perkembangan Hukum Di Indonesia, Tinjauan Retrospeksi Dan Prospektif*, Bandung : PT Remaja Rosdakarya

⁶Harjono, *Op.Cit.*, hlm. 18

⁷I Wayan Parthiana, 2008, *Kajian Akademis (Teori dan Praktis) Atas Undang-Undang Tentang Perjanjian Internasional Berdasarkan Hukum Perjanjian Internasional*, *Indonesian Journal of International Law*, 5 (3) : 473, <https://doi.org/10.17304/ijil.vol5.3.177>

⁸Jimly Asshiddiqie, 2010, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta : Rajawali Pers, hlm. 189.

⁹Damos Dumoli Agusman, *Op.Cit.*, hlm. 16

perjanjian yang dilakukan bukan dengan negara yang berada di luar cakupan seperti yang dimaksud ayat (1), misalnya dengan organisasi internasional.

Pasal 11 ayat (1) UUD NRI 1945 sudah dijabarkan dalam UU RI No 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (selanjutnya disebut UUPI), terutama yang berkaitan dengan persetujuan DPR.¹⁰ Namun demikian, penjabaran ini hanya terbatas mengenai pembuatan perjanjian dengan negara lain saja. Mengenai perang dan perdamaian, hingga kini belum ada undang-undang tentang penjabarannya.

Dengan demikian, ada dua kategori perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan DPR melalui Undang Undang, yaitu perjanjian internasional yang materinya sebagaimana diatur oleh Pasal 10 UUPI dan perjanjian internasional yang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 11 ayat (2) UUD NRI 1945.

Judicial review yang dilakukan oleh Perkumpulan Institut Keadilan

¹⁰Lihat Pasal 10 UU No 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional.

Global bersama-sama dengan LSM-LSM lainnya terhadap UU Nomor 38 Tahun 2008 tentang Piagam ASEAN merupakan titik kulminasi ketidakjelasan status hukum perjanjian internasional di Indonesia selama ini dan makna dari undang-undang pengesahan perjanjian internasional yang dibuat oleh DPR bersama-sama dengan Presiden.¹¹ Tanggal 22 November 2018 Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusannya terhadap UUPI, diantaranya mengabulkan satu permohonan pembatalan dari empat permohonan yang diajukan.

Permohonan yang dikabulkan adalah permohonan terhadap Pasal 10 UUPI yang oleh pemohon dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945. Pasal 10 UUPI selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan

¹¹Wisnu Aryo Dewanto, 2013, Problematika Keberlakuan dan Status Hukum Perjanjian Internasional (Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi No.33/PUU-IX/2011), *Jurnal Yudisial*, 6 (2) : 108, DOI: <http://dx.doi.org/10.29123/jy.v6i2.108>

Undang-Undang apabila berkenaan dengan :

- a) Masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
- b) Perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
- c) Kedaulatan atau hak berdaulat negara;
- d) Hak Asasi manusia dan Lingkungan Hidup;
- e) Pembentukan kaidah hukum baru;
- f) Pinjaman dan /atau hibah luar negeri.

Mahkamah Konstitusi menyetujui Pasal 10 UUPI dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945, jika dimaknai hanya jenis perjanjian tertentu yang harus mendapatkan persetujuan DPR, sebagaimana Pasal 10 UUPI, hanya soal politik, perdamaian, hankam, batas wilayah, kedaulatan dan hak berdaulat, HAM dan lingkungan hidup, kaidah hukum internasional baru dan pinjaman luar negeri.

Amar putusan Mahkamah Konstitusi terkait dikabulkannya permohonan atas Pasal 10 tersebut adalah sebagai berikut :

“Menyatakan Pasal 10 Undang-Undang No 24 Tahun 2000 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor

185, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 4012) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang ditafsirkan bahwa hanya jenis-jenis perjanjian internasional sebagaimana disebutkan pada huruf a sampai dengan f dalam Pasal *a quo* itulah yang mempersyaratkan persetujuan DPR sehingga hanya jenis-jenis perjanjian tersebut yang pengesahannya dilakukan dengan undang-undang”

Sebetulnya putusan Mahkamah Konstitusi ini bukan putusan yang mengejutkan, karena selama ini perjanjian internasional di bidang perdagangan, yang materinya tidak termasuk dalam Pasal 10 UUPI, tetap harus disampaikan ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk mendapatkan persetujuan.

Selain persoalan kriteria, Mahkamah Konstitusi juga melakukan tafsir baru atas Pasal 11 UUD 1945, khususnya relasi antara ayat (1) dan ayat (2).¹²

¹²Damos Dumoli Agusman, 2019, Putusan Judicial Review MK Atas UU No. 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian

Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 menyatakan :

“Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain”

Ayat (1) Pasal 11 UUD 1945 ini adalah produk Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan pada umumnya dimaknai sebagai perjanjian antar negara saja, karena pada era ini belum dikenal perjanjian dengan subyek hukum internasional lain selain negara. Dengan demikian tidak terdapat kriteria dalam ayat ini tentang keharusan bahwa perjanjian harus disetujui DPR, sehingga lahirlah Surat Presiden No 2826/HK/1960 kepada DPR yang menetapkan kriteria bahwa perjanjian internasional yang penting saja, yang sering dinamai “traktat” yang perlu mendapatkan persetujuan

DPR.¹³ Kriteria tersebut kemudian diatur dalam UUPI.

Selanjutnya, perkembangan mengenai praktik perjanjian internasional ini terus berlangsung, terjadilah kemudian perjanjian antara Indonesia dengan IMF, yaitu dengan ditandatanganinya *Letter of Intent* pada tahun 1998. Perjanjian ini melahirkan kontroversi publik karena dianggap menimbulkan akibat luas dan mendasar yang terkait dengan beban keuangan negara. Namun, perjanjian ini tidak memenuhi Pasal 11 UUD 1945, karena dilakukan dengan organisasi internasional, sehingga tidak memerlukan persetujuan DPR.

Akibat kontroversi atas terjadinya perjanjian antara Indonesia dengan IMF tersebut, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melakukan amandemen terhadap Pasal 11 UUD 1945, sehingga Pasal 11 UUD 1945 memiliki 3 (tiga) ayat, dimana ayat (2) nya menyatakan :

“Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya

Internasional : Apa Yang Berubah?, *Jurnal Opinio Juris*, 24 : 2, <http://pustakahpi.kemlu.go.id>

¹³*Ibid*

yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”

Ayat (2) UUD NRI 1945 hasil amandemen inilah yang kemudian dijadikan dasar bagi beberapa organisasi non pemerintah untuk melakukan *judicial review* terhadap UU No 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (UUPI), diantaranya dengan menyatakan bahwa Pasal 10 Undang-Undang No 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD NRI 1945 sepanjang frasa **“menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atas pembentukan undang-undang”** dimaknai hanya terbatas pada katagori: a) masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara; b) perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia; c) kedaulatan atau hak berdaulat

negara; d) Hak Asasi manusia dan Lingkungan Hidup; e) Pembentukan kaidah hukum baru; f) Pinjaman dan /atau hibah luar negeri.

Empat permohonan pembatalan terhadap empat pasal dalam UUPI, tiga permohonan ditolak dan satu dikabulkan. Satu yang dikabulkan tersebut adalah permohonan pembatalan terhadap Pasal 10 UUPI yang sudah diuraikan di atas. Dengan demikian permasalahan dalam penelitian ini adalah : (1) Apa implikasi hukum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XVI/2018 terhadap kriteria perjanjian internasional yang harus mendapatkan persetujuan DPR; (2) Bagaimana menentukan kriteria perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode normatif, dengan pendekatan perundang-undangan. Pendekatan perundang-undangan

juga digunakan untuk menjawab persoalan berkaitan dengan konsep pengesahan yang terdapat dalam UU RI No 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Sedangkan Pendekatan konseptual digunakan untuk menjawab permasalahan yang berkaitan dengan konsep pengesahan yang terdapat dalam UU RI No 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Hasil dan Pembahasan

Kriteria Perjanjian Internasional Yang Harus Mendapatkan Persetujuan DPR sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi

Ketika adanya UU No.24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional terutama Pasal 9 Ayat (2) yang menyatakan bahwa pengesahan perjanjian internasional sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan dengan Undang-undang atau keputusan presiden, yang kemudian sejak berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 istilah Keppres menjadi Perpres (Peraturan Presiden).¹⁴ Hal ini

dikarenakan tidak dikenal adanya Keppres dalam hirarki hukum nasional kita.¹⁵ Sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK), ada dua katagori perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan DPR melalui Undang Undang, yaitu perjanjian internasional yang materinya sebagaimana diatur oleh Pasal 10 UU RI No 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (UUPI) dan perjanjian internasional yang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 11 Ayat (2) UUD 1945. Pasal 11 UUD 1945 sebelum amandemen tersebut hanya mengistilahkan perjanjian internasional sebagai “perjanjian dengan negara lain”¹⁶

1 (1) : 43, DOI: <https://doi.org/10.25123/vej.v1i1.1416>

¹⁵Hikmahanto Juwana, 2019, *Kewajiban Negara Dalam Proses Ratifikasi Perjanjian Internasional : Memastikan Keselarasan Dengan Konstitusi Dan Mentransformasikan Ke Hukum Nasional*, Undang : Jurnal Hukum, 2 (1) : 3, DOI :<https://doi.org/10.22437/ujh.2.1.1-32>

¹⁶Eddy Pratomo, 2014, *Analisis Kritis Terhadap Pasal 11 UUD 1945 Dan Permasalahannya Terkait Dengan Perjanjian Internasional*, Makalah disajikan dalam Seminar Nasional Mengenai UU No 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, diselenggarakan oleh Kementerian Luar Negeri dan

¹⁴Wisnu Aryo Dewanto, 2015, Akibat Hukum Peratifikasian Perjanjian Internasional di Indonesia: Studi Kasus Konvensi Palermo 2000, Veritas et Justitia,

Pasal 10 UUPI menyatakan :
Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan Undang-Undang apabila berkenaan dengan :

- a) Masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
- b) Perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
- c) Kedaulatan atau hak berdaulat negara;
- d) Hak Asasi manusia dan Lingkungan Hidup;
- e) Pembentukan kaidah hukum baru;
- f) Pinjaman dan /atau hibah luar negeri.

Sedangkan Pasal 11 Ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan :

- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang Undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Kalimat “dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat” (DPR), berarti suatu perjanjian internasional itu harus disahkan dengan Undang-

Undang (UU). UUPI lahir tahun 2000, sedangkan Pasal 11 Ayat (2) lahir sebagai hasil Perubahan UUD NRI 1945 pada tahun 2001, sehingga terkait dengan kriteria perjanjian internasional yang harus mendapatkan persetujuan DPR diantara Pasal 10 UUPI dan Pasal 11 Ayat (2) UUD NRI 1945 terdapat ketidakselarasan, bahkan bertentangan.

Ketidakselarasan tersebut dikarenakan Pasal 10 UUPI menyebutkan kriteria secara limitatif terhadap perjanjian-perjanjian internasional yang harus mendapatkan persetujuan DPR, sementara itu Pasal 11 Ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa perjanjian internasional yang harus mendapatkan persetujuan DPR adalah perjanjian internasional yang *menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang tertkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang*. Hal ini berarti jika ada perjanjian internasional yang tidak memenuhi kriteria Pasal

10 a sampai dengan 10 f UUPI, tidak memerlukan persetujuan DPR. Namun, setelah lahirnya Pasal 11 Ayat (2) hasil Perubahan UUD 1945, timbul persoalan, yakni menyangkut kriteria yang digunakan oleh pasal ini, yang berbeda dengan kriteria yang digunakan oleh Pasal 10 UUPI.

Pasal 11 Ayat (2) UUD NRI 1945 menggunakan kriteria yang agak umum dalam menetapkan perjanjian internasional yang harus mendapatkan persetujuan DPR, yakni *menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang tertkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang* .

Perjanjian-perjanjian internasional yang dibuat oleh Indonesia sebelum lahirnya Perubahan Pasal 11 UUD 1945 tidak ada persoalan dengan kriteria muatan materi perjanjian, karena sudah sesuai dengan ketentuan Pasal 10 dan 11 UUPI. Namun, setelah Pasal 11 UUD 1945 mengalami perubahan, barulah muncul persoalan. Persoalannya yaitu berkaitan dengan perjanjian-perjanjian internasional yang dibuat

dengan berbagai organisasi internasional yang materinya tidak memenuhi Pasal 10 UUPI, tetapi berpotensi *menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan atau mengharuskan perubahan atau pembentukan UU* sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Ayat (2) UUD NRI 1945.

Kajian hukum tata negara tentang hukum perjanjian internasional di Indonesia masih sangat minim, berbeda dengan negara maju, perjanjian internasional masih merupakan kajian primadona dari pakar hukum internasional dibanding pakar hukum tata negara. Ketiadaan kajian tentang hukum perjanjian internasional dari perspektif hukum tata negara dan keterbatasan pembahasan hukum internasional tentang hubungannya dengan hukum Indonesia mengakibatkan adanya benang terputus (*missing link*) antara perjanjian internasional dengan

hukum nasional.¹⁷ Praktik selama ini perjanjian-perjanjian internasional di bidang ekonomi dan perdagangan yang dilakukan Indonesia dengan berbagai organisasi internasional hanya disahkan oleh Peraturan Presiden (Perpres). Sebagai contoh *ASEAN Trade in Goods Agreement* disahkan dengan Perpres No 2 Tahun 2010; *ASEAN Comprehensive Investment Agreement*, disahkan dengan Perpres No 49 Tahun 2011. Pengesahan perjanjian internasional dalam contoh ini dilakukan dengan Perpres, karena Pemerintah mengacu pada Pasal 11 Ayat (1) UUPI, yang menyatakan : “Pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi sebagaimana dimaksud Pasal 10, dilakukan dengan Keputusan Presiden (sekarang Perpres)”. Hal ini bisa dipahami karena Pemerintah menganggap perjanjian-perjanjian internasional di bidang perdagangan seperti dalam contoh tersebut di atas,

tidak memenuhi kriteria sebagaimana diatur Pasal 10 UUPI sehingga mengabaikan ketentuan Pasal 11 Ayat (2) UUD NRI 1945. Padahal perjanjian internasional di bidang ekonomi, perdagangan, penanaman modal dan investasi sangat berpotensi menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan atau mengharuskan perubahan atau pembentukan UU, sehingga wajar jika para pemohon *judicial review* menyatakan bahwa Pasal 10 UUPI ini bertentangan dengan Pasal 11 Ayat (2) UUD NRI 1945.

Walaupun Pasal 10 UUPI dan Pasal 11 Ayat (2) UUD NRI 1945 jelas nampak tidak selaras bahkan bertentangan, tetapi dalam praktik selama ini, pembuatan perjanjian internasional khususnya perjanjian internasional di bidang ekonomi, perdagangan, penanaman modal dan investasi sampai dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No 13/PUU-XVI/2008 pengesahannya masih mendasarkan pada Pasal 11 UUPI, yakni perjanjian internasional

¹⁷Delfina Gusman, Zimtya Zora, 2021, Amandemen Terhadap Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 Berkaitan Dengan Ratifikasi Perjanjian Internasional (Perspektif Hukum Internasional dan Hukum Tata Negara), *UIR Law Review*, 5 (1) : 81, DOI: [https://doi.org/10.25299/uirrev.2021.v015\(1\).6997](https://doi.org/10.25299/uirrev.2021.v015(1).6997)

dimaksud hanya disahkan dengan Keppres atau Perpres.

Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XVI/2018 Terhadap Kriteria Perjanjian Internasional Yang Harus Mendapatkan Persetujuan DPR

Sebetulnya Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perubahan atas UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional telah merevisi beberapa hal penting, salah satu mengenai persoalan pengesahan perjanjian internasional yang harus mendapatkan persetujuan DPR. Namun, sampai saat laporan penelitian ini dibuat, RUU dimaksud belum disahkan DPR menjadi UU.

Selain itu, walaupun UUPI belum ada perubahan, DPR dan Pemerintah telah mengundangkan UU Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan. Dalam Pasal 84 ayat (3) a dinyatakan, bahwa : “Dalam hal perjanjian Perdagangan internasional menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan

perubahan atau pembentukan undang-undang, pengesahannya dilakukan dengan undang-undang”. Hal ini berarti sesungguhnya Pemerintah telah mengakomodasi maksud Pasal 11 Ayat (2) UUD NRI 1945, karena Pemerintah menyadari perkembangan yang pesat di bidang kerjasama ekonomi, perdagangan dan investasi. Pertanyaanya adalah mengapa DPR tidak tidak segera mengundangkan RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Jika DPR segera mengundangkan RUU Perubahan atas UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional sesudah perubahan Pasal 11 UUD NRI 1945, maka tidak terjadi ketidakselarasan antara Pasal 10 UUPI dan Pasal 11 Ayat (2) UUD NRI 1945, sehingga tidak perlu ada *judicial review* terhadap Pasal 10 UUPI.

Adapun Amar Putusan dari Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan permohonan uji materiil Pasal 10 UUPI adalah sebagai

berikut : “Menyatakan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 (Lembaran Negara Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Tahun 185, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4012) **bertentangan** dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat **sepanjang ditafsirkan bahwa hanya** jenis-jenis perjanjian internasional sebagaimana disebutkan pada huruf a sampai f dalam Pasal 10 *a quo* itulah yang mempersyaratkan persetujuan DPR sehingga hanya jenis-jenis perjanjian tersebut yang pengesahannya dilakukan dengan Undang-Undang”.

Dengan demikian, sejak putusan MK tersebut diatas, perjanjian-perjanjian internasional yang akan dibuat oleh Pemerintah Indonesia, khususnya di bidang ekonomi, perdagangan, penanaman modal dan investasi yang sangat berpotensi menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan atau mengharuskan

perubahan atau pembentukan UU, harus disahkan dengan UU dan tidak boleh lagi hanya dengan Keppres atau Perpres seperti selama ini.

Dimasa mendatang, Pemerintah harus mentaati Putusan MK No 13/PUU-XVI/2018 ini, sebab putusan MK adalah final dan mengikat. Oleh karena itu, ketaatan Pemerintah dalam membuat perjanjian internasional bisa dilihat dalam tahun 2019 mendatang.

Kementerian Perdagangan (Kemendag) tahun 2019 menargetkan dapat menyelesaikan 12 perjanjian perdagangan internasional. Tunisia dan Maroko diharapkan akan masuk sebagai negara nontradisional yang ikut dalam 12 perjanjian perdagangan Kemendag tahun 2019.

Menteri Perdagangan (Mendag) Enggartiasto Lukita mengatakan, Pemerintah berkomitmen menyelesaikan 12 perjanjian perdagangan internasional pada tahun 2019, di antaranya *Preferential Trade Agreement* (PTA) antara Indonesia

dengan Mozambik, Tunisia, Maroko, dan Iran serta *Comprehensive Economic Partnership Agreement* (CEPA) antara Indonesia dengan Turki, Korea, dan Uni Eropa.

Selain itu, *ASEAN Trade in Service Agreement (ATISA)*, *General Review IJEPA*, *First Protocol to Amend of ASEAN Japan CEPA (investment and services)*, *Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)* dan *Indonesia-Australia CEPA*, akan segera dilakukan penandatanganan.

Kementerian Koordinator Perekonomian juga menyatakan akan meratifikasi 7 (tujuh) perjanjian perdagangan internasional yang menurut peneliti terimplikasi putusan MK tersebut diatas.

Pemerintah memutuskan untuk segera menyelesaikan proses ratifikasi 7 Perjanjian Perdagangan Internasional (PPI). Penetapan ratifikasi ini akan ditetapkan melalui Peraturan Presiden, setelah sebelumnya ketujuh PPI ini juga secara bertahap telah disampaikan ke DPR, lebih dari 60 hari yang lalu. Keputusan ini merujuk pada UU No. 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.

Berdasarkan UU ini, setiap perjanjian perdagangan internasional disampaikan ke DPR paling lambat 90 hari kerja setelah penandatanganan perjanjian. Perjanjian itu kemudian dibahas di DPR untuk memutuskan perlu tidaknya persetujuan anggota Dewan. Keputusan itu sudah dibuat dalam waktu 60 hari kerja pada masa sidang. Dalam hal perjanjian perdagangan internasional menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan keuangan negara atau mengharuskan perubahan atau pembentukan UU, pengesahannya dilakukan dengan UU. Tetapi jika tidak menimbulkan dampak tersebut, pengesahannya cukup dilakukan dengan Perpres.

Jika dalam waktu 60 hari DPR tak mengambil putusan, pemerintah dapat memutuskan perlu tidaknya persetujuan DPR. Disinilah persoalan dapat timbul berkaitan dengan instrumen pengesahan perjanjian perdagangan tersebut, sebab kriteria *menimbulkan akibat yang*

luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan keuangan negara atau mengharuskan perubahan atau pembentukan UU, belum ada ketentuan perundang-undangan yang mengatur tolok ukurnya, sehingga bisa jadi Pemerintah melakukan penafsiran sepihak, misalnya Pemerintah menganggap perjanjian perdagangan internasional tersebut mendesak untuk disahkan. Untuk itu, Pemerintah membutuhkan waktu cepat, sehingga kemudian cukup disahkan dengan Perpres. Jika demikian halnya, maka Pasal 11 Ayat (2) UUD NRI 1945 yang menjadi pangkal tolak bagi pemohon *judicial review* dan bagi para hakim MK yang telah memberikan putusannya terhadap kriteria perjanjian internasional yang harus mendapatkan persetujuan DPR, sama sekali tidak berdampak pada pilihan Pemerintah yang akan menggunakan Perpres sebagai instrumen pengesahan atas perjanjian perdagangan internasional. Apalagi jika proses pengesahannya dilakukan secara tertutup.

Informasi tentang rencana ratifikasi 7 perjanjian perdagangan internasional itu disampaikan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Darmin Nasution. “Kita putuskan dalam Rakor untuk meratifikasi 7 PPI dengan mempertimbangkan UU Perdagangan. Keputusan ini juga diambil mengingat pentingnya penandatanganan perjanjian-perjanjian tersebut. Saya akan segera lapor pada Presiden dengan membawa draft Perpres yang sudah siap,” ujarnya di Jakarta (Jum’at, 09/11/18), sebagaimana tertuang dalam rilis yang diterima *Hukumonline*. Penyiapan draft Perpres ini menimbulkan dugaan bahwa Pemerintah akan menggunakan Perpres sebagai instrumen pengesahan jika dalam waktu 60 hari DPR tidak memutuskan perlu tidaknya PPI itu mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari DPR. Jika demikian, maka sesungguhnya Pemerintah mengulangi praktik yang selama ini berlangsung, yakni melakukan pengesahan dengan Perpres terhadap perjanjian-perjanjian

internasional terkait perdagangan, ekonomi dan investasi.

Ketujuh PPI dimaksud adalah *First Protocol to Amend the AANZFTA Agreement* (sudah disampaikan ke DPR pada 5 Maret 2015); *Agreement on Trade in Services under the ASEAN-India FTA/AITISA* (sudah disampaikan ke DPR pada 8 April 2015); *Third Protocol to Amend the Agreement on Trade in Goods under ASEAN-Korea FTA/AKFTA* (sudah disampaikan ke DPR pada 2 Maret 2016); *Protocol to Amend the Framework Agreement under ASEAN-China FTA/ACFTA* (sudah disampaikan ke DPR pada 2 Maret 2016); *ASEAN Agreement on Medical Device Directive/AMDD* (sudah disampaikan ke DPR pada 22 Februari 2016); *Protocol to Implement the 9th ASEAN Framework Agreement on Services/AFAS-9* (sudah disampaikan ke DPR pada 23 Mei 2016), dan *Protocol to Amend Indonesia-Pakistan PTA/IP-PTA* (sudah disampaikan ke DPR pada 30 April 2018).

Perjanjian-perjanjian internasional di bidang perdagangan

tersebut hampir semua disahkan dengan Perpres, seperti yang sudah diduga sebelumnya dengan berbagai alasan. Alasan mengapa Pemerintah menggunakan instrumen Perpres dalam mengesahkan perjanjian internasional tentang perdagangan dan bukan minta persetujuan DPR terlebih dahulu. Salah satu alasannya adalah dinyatakan dalam rilis Kemendag, ada beberapa potensi kerugian jika Indonesia tidak meratifikasi 7 PPI tersebut. Misalnya pada perjanjian AANZFTA, sebelas pihak akan menolak skema dalam perjanjian sehingga produk Indonesia tidak dapat memanfaatkan preferensi tarif dalam AANZFTA. Selain itu, dalam AANZFTA, Indonesia termasuk *beneficiary* utama. Ekspor ke Australia yang menggunakan fasilitas AANZFTA mencapai 73,6% atau senilai AS\$1,76 milyar dari total ekspor ke Australia senilai AS\$2,35 milyar pada tahun 2017.¹⁸

¹⁸Fitri N, Heriani, “7 Perjanjian Perdagangan Internasional Ini akan Diratifikasi Indonesia”, diakses 13 November 2018,

Alasan lain adalah pada perjanjian AITISA, Indonesia tidak dapat mengakses pasar tenaga profesional di sektor konstruksi, travel, komunikasi, jasa bisnis lainnya (posisi *high & middle management*), dan jasa rekreasi yang menjadi keunggulan Indonesia vis a vis India. Lalu Indonesia dapat disengketakan karena tidak menerapkan prinsip transparansi; tidak menurunkan biaya transaksi; tidak dapat memberikan kepastian yang sudah disetujui sebagai hasil perundingan, jika tidak meratifikasi perjanjian AKFTA.¹⁹

Alasan lain lagi adalah bahwa potensi kerugian dalam AFAS adalah Indonesia tidak dapat mengakses pasar jasa ASEAN pada subsektor yang ditambahkan negara-negara ASEAN ke dalam AFAS (Indonesia menambahkan 11 subsektor). Selain itu, juga berpotensi disengketakan oleh anggota ASEAN lain yang memiliki kepentingan komersial. Sementara untuk perjanjian AMDD, jika

Indonesia tidak meratifikasinya, maka produk ALKES Indonesia sulit dipasarkan di ASEAN dan dunia karena AMDD mengatur standar, aturan teknis dan prosedur kesesuaian penilaian yang mengharmonisasikan standar ALKES di ASEAN sesuai standar internasional. Selain itu, Indonesia dapat dikatakan tidak mendukung Instruksi Presiden (Inpres) No. 6 Tahun 2016 tentang Pengembangan Industri Farmasi dan Alat Kesehatan. Potensi kehilangan pasar ekspor ke ASEAN senilai AS\$853 juta pada tahun 2017.

Kemudian, ada juga potensi kerugian jika Indonesia tidak meratifikasi perjanjian ACFTA. Dari sisi barang-barang (*goods*), Indonesia dapat disengketakan karena tidak mempermudah ketentuan SKA, prosedur kepabeanan dan fasilitasi perdagangan sesuai kesepakatan. Dari sisi *Services* Indonesia tidak menikmati penambahan komitmen lima subsektor jasa oleh China (*medical & dental; engineering; travel agency & tour operator;*

<https://www.hukumonline.com/berita/a/7-perjanjian-perdagangan-internasional-ini-akan-diratifikasi-indonesia-lt5bea2c400d717>

¹⁹*Ibid*

nature dan *landscape protection*; dan *securities*). Dari sisi investasi, sikap Indonesia akan mengurangi insentif investor China untuk berinvestasi karena Indonesia tidak menyederhanakan prosedur aplikasi dan persetujuan investasi, dan tidak dapat berpartisipasi dalam program promosi investasi ACFTA. Terakhir, jika Indonesia tidak meratifikasi IP-PTA, beberapa potensi kerugian muncul. Pakistan akan membatalkan PTA sehingga Indonesia akan kehilangan pangsa pasar *crude palm oil* (CPO) senilai AS\$1,46 miliar (2017) di Pakistan. Pangsa pasar CPO akan direbut Malaysia yang saat ini sedang memperbarui perjanjian bilateral dengan Pakistan. Sikap Indonesia juga dapat menghambat rencana bersama untuk memperbarui IP-PTA menjadi *IP-Trade in Goods Agreement*. Dalam berbagai skenario persetujuan (PTA, TIGA, FTA atau CEPA), Pakistan tidak mungkin menikmati surplus neraca perdagangan dengan Indonesia. Total perdagangan dengan Pakistan 2017 sebesar AS\$2,63 miliar, ekspor AS\$2,39 miliar; impor

AS\$241,1 juta; surplus bagi Indonesia AS\$2,15 miliar.

Alasan-alasan itulah yang menyebabkan Pemerintah merasa perlu bertindak cepat tanpa meminta persetujuan DPR mengesahkan berbagai perjanjian internasional perdagangan tersebut dengan Perpres, selain Pemerintah berpendapat bahwa perjanjian-perjanjian tersebut materinya tidak masuk dalam kriteria Pasal 10 UUPI.

Apa yang dilakukan Pemerintah yang melakukan pengesahan terhadap 7 perjanjian perdagangan internasional mendapatkan kritik dari Rahmi Hertanti. Direktur Eksekutif Indonesia for Global Justice (IGJ) ini menilai pemerintah tidak pernah membuka isi pengesahan ke ruang publik. Proses pengesahan yang dilakukan Pemerintah terlalu eksklusif, padahal pengesahan tersebut jelas akan berdampak kepada masyarakat secara luas. Masyarakat tidak mengetahui isi perjanjian yang akan diratifikasi. Bagaimana mungkin masyarakat

dapat merespons kalau masyarakat tidak tahu isi perjanjian. “Isi perjanjian itu sangat tertutup, tidak ada teks yang dibuka kepada publik sehingga publik itu secara bebas memberikan masukan ataupun memberikan respons terhadap perjanjian yang mau diratifikasi,”²⁰

Rahmi mencontohkan Masyarakat Ekonomi Asean (MEA). Saat pemerintah menyepakati bergabung dalam MEA, publik tidak dilibatkan. Selain itu, saat ASEAN menyusun kerangka jalan terbaru terkait ASEAN 2050, ASEAN menegaskan pentingnya penyusunan roadmap yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat. Rahmi mengatakan orientasi itu tak berjalan di dalam negeri. “Stakeholders tidak dilibatkan dalam prosesnya. Artinya secara formal kita punya mekanismenya, tapi apakah mekanismenya sudah dibuka secara umum, setiap orang bisa melakukan intervensi?”²¹

Perjanjian yang akan disahkan Indonesia, memang jauh dari prinsip

people-oriented, karena bersifat tertutup, rahasia, dan tidak transparan. Proses ini selalu terjadi tiap Indonesia melakukan pengesahan suatu perjanjian internasional. Karena itu, Pemerintah dapat membuka kepada publik isi pengesahan perjanjian internasional. Pemerintah harus memberikan ruang dan waktu kepada publik untuk mempelajari isi pengesahan secara *fair*. Hal ini akan berguna sebagai penilaian apakah pengesahan tersebut menguntungkan Indonesia atau sebaliknya. Apalagi melakukan sebuah review terhadap perjanjian internasional bukanlah perkara mudah. Selain itu, pemerintah perlu mengubah pendekatan yang digunakan dalam perjanjian internasional dan investasi. Rahmi menilai selama ini pemerintah menggunakan pendekatan kuantitatif terkait perjanjian internasional, dan hanya berbicara mengenai ekspor impor. Padahal, lanjutnya, aspek dalam perjanjian internasional lebih komprehensif karena perjanjian internasional

²⁰Rahmi Hertanti. 2018, Direktur Eksekutif Indonesia for Global Justice (IGJ) dalam pernyataannya di *hukumonline*, 9 November.

²¹*Ibid*

tersebut akan masuk ke ruang-ruang sosial bahkan berpotensi melanggar hak asasi manusia.

Dengan demikian, implikasi hukum dari putusan MK Nomor 33/PUU-XVI/20-18 terhadap kriteria perjanjian internasional yang harus mendapatkan persetujuan DPR seharusnya positif, selain tidak membatasi kriteria sebagaimana tercantum dalam Pasal 10 UUPI, juga dapat digunakan sebagai sarana kontrol atas kecerobohan pemerintah dalam mengesahkan perjanjian internasional di bidang perdagangan yang hampir selalu menggunakan instrumen Perpres. Namun, oleh karena ketentuan tentang tolok ukur atas frasa *“menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan keuangan negara atau mengharuskan perubahan atau pembentukan UU”*, belum ada rumusannya dalam peraturan perundang-undangan, maka praktik lama bahwa pemerintah akan mengesahkan perjanjian perdagangan internasional dengan Perpres tetap akan terjadi. Dengan kata lain, selama belum ada rumusan yang

mengatur tentang tolok ukur tersebut, Putusan MK Nomor 33/PUU-XVI/2018 seperti tidak berdampak apa-apa, jika mekanisme konsultasi dengan DPR tidak dilakukan, apalagi pemerintah terkesan tertutup mengenai perjanjian perdagangan internasional yang dibuatnya.

Kriteria Perjanjian Internasional Yang Menimbulkan Akibat Yang Luas Dan Mendasar Bagi Kehidupan Rakyat Yang Terkait Dengan Beban Keuangan Negara.

Sebagaimana telah diuraikan di halaman terdahulu, bahwa Amar Putusan dari Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan permohonan uji materiil Pasal 10 UUPI adalah sebagai berikut : “Menyatakan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 (Lembaran Negara Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Tahun 185, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4012) **bertentangan** dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat **sepanjang ditafsirkan bahwa hanya** jenis-jenis perjanjian internasional sebagaimana disebutkan pada huruf a sampai f dalam Pasal 10 *a quo* itulah yang mempersyaratkan persetujuan DPR sehingga hanya jenis-jenis perjanjian tersebut yang pengesahannya dilakukan dengan Undang-Undang”. Arti dari putusan MK ini adalah bahwa Pasal 10 UUPI bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD NRI 1945, sepanjang terkait dengan frasa ***menimbulkan akibat yang luas dan mendasar yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan pembentukan undang-undang.*** Dengan kata lain, putusan MK ini menegaskan bahwa jenis-jenis perjanjian internasional di luar Pasal 10 UUPI tetap membutuhkan persetujuan jika memenuhi kriteria Pasal 11 ayat (2) UUD 1945, yakni jika ***menimbulkan akibat yang luas dan mendasar yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan pembentukan undang-undang.***

Persoalannya adalah bagaimana menentukan kriteria perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan pembentukan undang-undang, dengan kata lain persoalan mendasarnya adalah terletak pada perjanjian internasional yang bagaimana yang memerlukan persetujuan DPR sebagaimana dalam Pasal 11 ayat (2), yaitu perjanjian internasional yang lazimnya dalam proses pembentukannya melalui tiga tahapan (perundingan, penandatanganan dan pengesahan).

Untuk menentukan kriteria bahwa suatu perjanjian internasional berakibat luas dan mendasar yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan pembentukan undang-undang, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Ayat (2) UUD NRI 1945 tidak dapat ditentukan secara limitatif, melainkan harus dinilai kasuistis berdasarkan pertimbangan dan perkembangan kebutuhan hukum

secara nasional maupun internasional. Dengan kata lain, untuk menentukan ada tidaknya persetujuan DPR terhadap suatu substansi perjanjian internasional, dilakukan melalui mekanisme konsultasi berdasarkan Pasal 2 UUPI. Hasil konsultasi ini bersifat rekomendasi dan tidak terikat, namun dihormati. Pasal 2 UUPI menyatakan : “Menteri memberikan pertimbangan politis dan mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional, dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal yang menyangkut kepentingan publik”

Adanya tahapan dimana Pemerintah, dalam hal ini melalui Menteri Luar Negeri (*in casu* Menteri yang bertanggung jawab di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 9 UUPI) berkonsultasi dengan DPR dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UUPI tersebut, secara implisit berarti bahwa pada tahapan ini telah dapat diketahui bagaimana pendapat

DPR mengenai substansi sesuatu yang akan diperjanjikan. Menurut penalaran yang wajar, dalam tahap ini telah dapat diketahui apakah DPR berpendapat bahwa suatu substansi perjanjian internasional termasuk ke dalam perjanjian internasional yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Ayat (2) UUD NRI 1945 atau tidak. Hal ini penting karena akan sangat menentukan bagi Menteri Luar Negeri dalam merumuskan atau menetapkan posisi Pemerintah Indonesia dalam perundingan yang selanjutnya akan dijadikan pedoman delegasi yang mewakili Indonesia dalam perundingan dimaksud, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 Ayat (2) dan Ayat (3) UUPI, yang menyatakan

- (1) ...
- (2) Pemerintah Republik Indonesia dalam mempersiapkan pembuatan perjanjian internasional, terlebih dahulu harus menetapkan posisi Pemerintah Republik Indonesia yang dituangkan dalam suatu pedoman delegasi Republik Indonesia.
- (3) Pedoman delegasi Republik Indonesia yang perlu

mendapat persetujuan Menteri, memuat hal-hal sebagai berikut:

- a) Latar belakang permasalahan;
- b) Analisis permasalahan ditinjau dari aspek politis dan yuridis serta aspek lain yang dapat mempengaruhi kepentingan nasional Indonesia;
- c) Posisi Indonesia, saran dan penyesuaian yang dapat dilakukan untuk mencapai kesepakatan.

(4)...

Hal ini berarti bahwa meskipun UUD NRI 1945 tidak menentukan adanya bentuk hukum tertentu untuk persetujuan DPR dimaksud, menurut penalaran yang wajar, ada atau tidaknya persetujuan DPR tersebut telah dapat diketahui dari hasil pelaksanaan tahapan konsultasi dimaksud dan hal itu pada akhirnya akan tercermin dari disahkan atau tidaknya suatu perjanjian internasional, dimana untuk perjanjian internasional yang tunduk pada persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Ayat (2) UUD NRI 1945 mempersyaratkan pengesahan dalam bentuk UU, sebagaimana dituangkan ke dalam Pasal 10 UUPI.

Dalam praktik yang berlangsung selama ini, dalam konsultasi antara

Pemerintah dan DPR, DPR akan memberikan rekomendasi.

Meskipun rekomendasi tersebut secara hukum tidak mengikat, namun rekomendasi tersebut dalam praktik sangat dihormati oleh Pemerintah. Hal ini bisa dilihat ketika Pemerintah tidak melanjutkan pengesahan perjanjian tentang Pertahanan antara Indonesia dan Singapore tahun 2007, karena hasil konsultasi dengan DPR mengindikasikan penolakan terhadap perjanjian RI-Singapore tersebut dan penghentian itu dilakukan dengan menggunakan mekanisme sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPI.

Dengan demikian, praktik seperti itu semakin memperjelas bahwa mekanisme konsultasi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPI sekaligus merupakan mekanisme untuk mengetahui ada atau tidaknya persetujuan DPR terhadap suatu substansi perjanjian internasional. Oleh karena itu, mekanisme konsultasi tersebut juga sekaligus berarti proses mempertemukan pandangan antara

Pemerintah dan DPR perihal apakah suatu substansi perjanjian internasional tertentu merupakan perjanjian yang termasuk ke dalam kategori Pasal 11 Ayat (2) UUD NRI 1945 atau tidak. Dengan demikian, kualifikasi perjanjian internasional yang disepakati oleh Pemerintah dan DPR berdasarkan hasil rapat konsultasi dengan DPR, dapat menjadi alasan DPR untuk menolak memberikan persetujuan terhadap rancangan UU yang akan mengesahkan perjanjian internasional dimaksud.

Menurut Mahkamah Konstitusi (MK),²² karena UUD NRI 1945 tidak mengharuskan adanya bentuk hukum tertentu bagi pernyataan persetujuan DPR terhadap substansi suatu perjanjian internasional yang termasuk ke dalam kriteria Pasal 11 Ayat (2) UUD NRI 1945, maka bentuk hukum berupa rekomendasi sebagaimana yang dipraktikkan selama ini tidaklah bertentangan dengan UUD NRI 1945, bahkan praktik yang demikian itu justru memenuhi dua kebutuhan hukum

sekaligus. *Pertama*, mekanisme demikian memberikan keleluasaan bergerak kepada Pemerintah dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahannya, dalam hal ini fungsi pemerintahan yang terkait dengan masalah-masalah hubungan internasional dengan tetap menempatkan kepentingan nasional Indonesia sebagai titik tolak, namun pada saat yang sama juga mempertimbangkan kaidah-kaidah yang telah diterima secara universal oleh masyarakat internasional. *Kedua*, melalui mekanisme konsultasi, fungsi pengawasan DPR juga terpenuhi tanpa menghambat keleluasaan bergerak Pemerintah, sebab tanpa adanya mekanisme konsultasi yang demikian itu, akan sulit bahkan tidak mungkin untuk menentukan apakah suatu perjanjian internasional akan disahkan dengan UU atau dengan Perpres.

Adapun mengenai pada tahapan mana mekanisme konsultasi tersebut dilaksanakan, hal ini merupakan kewenangan Pembentuk UU untuk merumuskannya dengan

²²Lihat Putusan MK No 13 /PUU-XVI/2018, hlm. 261

menyelaraskannya dengan kebutuhan dan praktik yang berlaku secara universal sebagaimana diatur dalam kaidah-kaidah hukum internasional, khususnya Konvensi Wina 1969 dan Konvensi Wina 1986. Sedangkan UUD NRI 1945 hanya menentukan bahwa untuk perjanjian internasional tertentu dipersyaratkan adanya persetujuan DPR.

Simpulan

Dari pembahasan yang telah diuraikan, dapat ditarik kesimpulan bahwa implikasi hukum dari putusan MK Nomor 33/PUU-XVI/20-18 terhadap kriteria perjanjian internasional yang harus mendapatkan persetujuan DPR seharusnya positif, selain tidak membatasi kriteria sebagaimana tercantum dalam Pasal 10 UUPI, juga dapat digunakan sebagai sarana kontrol atas kecerobohan pemerintah dalam mengesahkan perjanjian internasional di bidang perdagangan yang hampir selalu menggunakan instrumen Perpres.

Untuk menentukan kriteria suatu perjanjian internasional berakibat luas dan mendasar yang terkait

dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan pembentukan undang-undang, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Ayat (2) UUD NRI 1945 tidak dapat ditentukan secara limitatif, melainkan harus dinilai kasuistis berdasarkan pertimbangan dan perkembangan kebutuhan hukum secara nasional maupun internasional. Dengan kata lain, untuk menentukan ada tidaknya persetujuan DPR terhadap suatu substansi perjanjian internasional, dilakukan melalui mekanisme konsultasi berdasarkan Pasal 2 UUPI. Hasil konsultasi ini bersifat rekomendasi dan tidak terikat, namun dihormati.

Saran

Pemerintah setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018 harus lebih intensif melakukan konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat manakala hendak melakukan pengesahan terhadap perjanjian internasional, dan mentaati serta menghormati rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat.

Daftar Pustaka

Buku

Agusman, Damos Dumoli, 2012, *Dasar Konstitusional Perjanjian Internasional, Mengais Latar Belakang Dan Dinamika Pasal 11 UUD 1945 Tentang Perjanjian Internasional*, dalam Sinta Dewi dkk (ed), *Perkembangan Hukum Di Indonesia, Tinjauan Retrospeksi Dan Prospektif*, Bandung : PT Remaja Rosdakarya

_____, 2019, Putusan Judicial Review MK Atas UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional : Apa Yang Berubah?, *Jurnal Opinio Juris*, 24, <http://pustakahpi.kemlu.go.id>

Jimly Asshiddiqie, 2010, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers

Jurnal

Bakar, Dian Utami Mas, 2014, Pengujian Konstitusional Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional, *Jurnal Yuridika*, 29 (3) :274-298, <https://doi.org/10.20473/ydk.v29i3.372>

Dewanto, Wisnu Aryo, 2013, Problematika Keberlakuan dan Status Hukum Perjanjian Internasional (Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi No. 33/PUU-

IX/2011), *Jurnal Yudisial* 6 (2) : 107 - 122, DOI: <http://dx.doi.org/10.29123/jy.v6i2.108>

_____, 2015, Akibat Hukum Peratifikasian Perjanjian Internasional di Indonesia: Studi Kasus Konvensi Palermo 2000, *Veritas et Justitia*, 1 (1) : 39-60, DOI: <https://doi.org/10.25123/vej.v1i1.1416>

Gusman, Delfina, Zimtya Zora, 2021, Amandemen Terhadap Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 Berkaitan Dengan Ratifikasi Perjanjian Internasional (Perspektif Hukum Internasional dan Hukum Tata Negara), *UIR Law Review*, 5 (1) : 76-88, DOI: [https://doi.org/10.25299/uirlrev.2021.vol5\(1\).6997](https://doi.org/10.25299/uirlrev.2021.vol5(1).6997)

Iskandar, Rusli Kustiaman, 2010, Kedudukan dan Eksistensi Parlemen dalam UUD 1945 Baru, *Jurnal Konstitusi*, II (1) :113 - 133

Juwana, Hikmahanto, 2019, Kewajiban Negara Dalam Proses Ratifikasi Perjanjian Internasional : Memastikan Keselarasan Dengan Konstitusi Dan Mentransformasikan Ke Hukum Nasional, *Undang:Jurnal Hukum*, 2

(1) : 1-32, DOI :
<https://doi.org/10.22437/ujh.2.1.1-32>

Parthiana, I Wayan, 2008, *Kajian Akademis (Teori dan Praktis) atas Undang-Undang Tentang Perjanjian Internasional berdasarkan Hukum Perjanjian Internasional*, *Indonesian Journal of International Law*, 5 (3) : 460 - 487, <https://doi.org/10.17304/ijil.vol5.3.177>

Sandi, Andi dan Agustina Merdekawati, 2012, *Konsekuensi Pembatalan Undang-Undang Ratifikasi Terhadap Keterikatan Pemerintah Indonesia Pada Perjanjian Internasional*, *Mimbar Hukum*, 24 (3), 377-569, <https://doi.org/10.22146/jmh.16120>

Makalah

Eddy Pratomo, 2014, *Analisis Kritis Terhadap Pasal 11 UUD 1945 Dan Permasalahannya Terkait Dengan Perjanjian Internasional*, Makalah disajikan dalam Seminar Nasional Mengenai UU No 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, diselenggarakan oleh Kementerian Luar Negeri dan Universitas Pelita Harapan, Tangerang 17 November.

Harjono, 2009, *Perjanjian Internasional Dalam sistem UUD 1945*, Makalah dalam

Status Perjanjian Internasional Dalam Tata Perundang-Undangan Nasional, Kompilasi Permasalahan (Untuk Kalangan Sendiri), Direktorat Perjanjian Ekonomi Dan Sosial Budaya, Ditjen Hukum Perjanjian Internasional, Kemlu RI.

Surat Kabar Online

Heriani, Fitri N, “7 Perjanjian Perdagangan Internasional Ini akan Diratifikasi Indonesia”, diakses 13 November 2018, <https://www.hukumonline.com/berita/a/7-perjanjian-perdagangan-internasional-ini-akan-diratifikasi-indonesia-lt5bea2c400d717>

Rahmi Hertanti, 2018, *Direktur Eksekutif Indonesia for Global Justice (IGJ) dalam pernyataannya di hukumonline*, 9 November

Peraturan Perundang-undangan
 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional

PutusanMK No 13/PUU-XVI/2018.