

Pembatasan Kekuasaan Presiden dalam Melakukan Perjanjian Pinjaman Luar Negeri Pasca Amendemen UUD 1945

Limitation of Presidential Power to Submit the Foreign Loan Agreement After Constitutional Reform

Merdiansa Paputungan dan Zainal Arifin Hoesein

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta

Jl. K.H. Ahmad Dahlan, Cirendeu-Ciputat, Jakarta Selatan 15419

E-mail: merdipaputungan06@gmail.com; arifinhoesein55@yahoo.com

zainal_arifin@umj.ac.id

Naskah diterima: 01-11-2019 revisi: 02-12-2019 disetujui: 24-06-2020

Abstrak

Perubahan Pasal 11 UUD NRI 1945, dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan Presiden dalam membuat perjanjian (internasional) pinjaman luar negeri, melalui persetujuan DPR. Dalam perkembangannya, persetujuan ini direduksi menjadi persetujuan yang diberikan terhadap undang-undang APBN. Penelitian ini dimaksudkan untuk meneliti hal dimaksud, dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder, khususnya peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara. Dalam hasil penelitian, ditemukan bahwa persetujuan DPR terhadap RUU APBN dan terhadap perjanjian pinjaman luar negeri adalah dua hal yang berbeda, sehingga adalah keliru apabila persetujuan DPR terhadap perjanjian pinjaman luar negeri, direduksi menjadi terbatas pada persetujuan yang diberikan terhadap APBN.

Kata Kunci: Perjanjian Internasional, Pinjaman Luar Negeri, Pembatasan Kekuasaan, Persetujuan DPR.

Abstract

Amendment to Article 11 of the 1945 Constitution, intended to limit the power of the President to make foreign loan agreements, through the approval of the DPR. In its development, this agreement was reduced to approval given to the State budget act. This research is intended to examine the matter referred to, using normative legal research methods. This study was conducted by examining literature or secondary data, specifically the laws and regulations in the field of state budget. In the research results, it was found that the Parliament approval of the State budget act and the foreign loan agreement were two different things, do it was wrong if Parliament approval of foreign loan agreement was reduced to be limited to the approval given to the State budget act.

Keywords: *International Treaties, Foreign Loans, Restrictions of Power, DPR Approval.*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu isu yang melatarbelakangi rangkaian amandemen tahun 1999-2002, adalah membengkaknya jumlah pinjaman luar negeri Indonesia pada masa Pemerintahan Orde Baru. Isu ini terkait erat dengan semangat untuk menentang dominasi kekuasaan eksekutif (*executive heavy*), yang pada masa sebelumnya membuat pengawasan oleh DPR tidak berdaya di hadapan eksekutif. Itulah sebabnya, gagasan tentang pembatasan kekuasaan eksekutif yang dipegang oleh Presiden, menjadi salah satu tema yang mewarnai proses amandemen, termasuk kekuasaan Presiden dalam melakukan perjanjian internasional tentang pinjaman luar negeri.

Gagasan untuk membatasi kekuasaan presiden dalam melakukan perjanjian pinjaman luar negeri, nampak dalam argumentasi yang mengemuka pada saat amandemen terhadap Pasal 11 UUD 1945. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Margarito Kamis, bahwa dalam perdebatan tentang perubahan Pasal 11 UUD 1945, khususnya dalam ST 2001, argumen dan asumsi perubahan menjadi jelas. Banyaknya utang luar negeri pada masa Soeharto dan lepasnya Timor-Timur pada masa pemerintahan Habibie, dimunculkan sebagai konteks empirisnya¹.

Dijadikannya pinjaman luar negeri sebagai salah satu konteks empiris perubahan UUD NRI 1945, bukanlah tanpa alasan. Hal ini tidak lepas dari jerat pinjaman luar negeri yang justru menjadi beban bagi APBN, sebagaimana

¹ Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden, Pergeseran Kekuasaan Presiden Pasca Amendemen UUD 1945*, Malang: Setara Pres, 2014, h. 66.

dikemukakan oleh Radius Prawiro, bahwa hampir dua dekade sebelum dunia mengalami krisis utang dunia ketiga, Indonesia sudah menjadi korban masalah yang dua dekade kemudian akan mengancam kestabilan ekonomi dunia. Indonesia mau menerima pinjaman yang tidak mampu dibayarnya. Selama dekade lima puluhan dan enam puluhan, banyak negara yang memberi pinjaman kepada Indonesia berlagak sebagai pahlawan penyelamat, namun tak memperhatikan dampak dari utang tersebut terhadap kesehatan ekonomi negara. Baru pada saat utang jatuh tempo terkuak implikasi dari ketidakmampuan membayar.²

Krisis utang ini dapat dilihat dari presentasi pengeluaran rutin pemerintah untuk melunasi pinjaman luar negeri yang tidak mampu diturunkan, tetapi terus meningkat yang menunjukkan kadar kebergantungan APBN masa Orde Baru pada pinjaman luar negeri, sebagaimana data yang dikemukakan oleh Dian Puji N. Simatupang, yang diolah dari RAPBN 1996-1998 dalam tabel sebagai berikut:³

Tahun	Jumlah RAPBN	Jumlah Pembayaran Pinjaman LN dari Pengeluaran Rutin	%
1996	90,6 triliun	20 triliun	36%
1997	101,1 triliun	19 triliun	31%
1998	133,5 triliun	30,2 triliun	57,2%

Fakta inilah yang kemudian mendorong perubahan terhadap Pasal 11 UUD 1945, dari yang sebelumnya hanya merupakan Pasal tanpa ayat; *"Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain"*, diubah menjadi Pasal dengan 3 ayat sebagai berikut:

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

² Radius Prawiro, *Dilema Utang Luar Negeri di Masa Orde Baru*, dalam Anggito Abimanyu dan Andie Megantara (editor), *Era Baru Kebijakan Fiskal*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009, h. 376-377.

³ Dian Puji N. Simatupang, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia (Studi Yuridis)*, Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2005, h. 126.

Rumusan hasil amandemen ini, sejatinya mengamanatkan sebuah 'keharusan' bagi Presiden untuk mendapatkan persetujuan DPR manakala Presiden membuat suatu perjanjian internasional (tidak menutup kemungkinan perjanjian internasional lainnya) tentang pinjaman luar negeri. Permasalahan timbul kemudian dalam pengaturan tentang perjanjian pinjaman luar negeri dalam Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang Dasar, yang justru mereduksi persetujuan dimaksud, menjadi persetujuan yang terbatas pada nilai pinjaman dalam Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara. Penelitian ini dimaksudkan untuk menelaah konsep pembatasan kekuasaan presiden dalam melakukan pinjaman luar negeri pasca amandemen UUD 1945 dan pengaturannya dalam Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang Dasar.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam bagian latar belakang di atas, penelitian ini hendak menjawab 2 (dua) permasalahan; *Pertama*, untuk menjawab hakikat dan tujuan pembatasan kekuasaan Presiden dalam melakukan perjanjian (internasional) pinjaman luar negeri; *Kedua*, untuk menjawab perbedaan persetujuan DPR terhadap pinjaman luar negeri dalam RUU APBN dan pinjaman luar negeri dalam perjanjian internasional;

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum normatif mencakup: (i) penelitian terhadap asas-asas hukum; (ii) penelitian terhadap sistematika hukum; (iii) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal; (iv) perbandingan hukum; dan, (v) sejarah hukum."⁴

Secara spesifik jenis penelitian ini memfokuskan pada bahan hukum, baik yang bersifat primer, sekunder, tersier. Bahan hukum primer adalah data yang berbentuk Peraturan Perundang-Undangan, sedangkan bahan hukum sekunder meliputi Buku-Buku, Artikel Ilmiah, Hasil Penelitian, dan Laporan yang dikeluarkan Lembaga Resmi. Terhadap bahan penelitian tersebut kemudian diteliti dengan menggunakan pendekatan penelitian deskriptif, yakni suatu pendekatan

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press, 2010, h. 15.

yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori lama, atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru.⁵

PEMBAHASAN

A. Pengalaman Era Orde Baru dan Kebijakan Perubahan Pasal 11 UUD 1945

Pemanfaatan pinjaman luar negeri sebagai salah satu sumber dalam penyusunan anggaran negara, telah menjadi hal yang lumrah dilakukan oleh berbagai negara. Tidak ada yang salah dengan pemanfaatan pinjaman luar negeri, khususnya bagi negara yang tergolong dalam kelompok negara berkembang seperti Indonesia. Menurut Adrian Sutedi, hampir seluruh negara sedang berkembang masih mengantungkan pada pinjaman luar negeri sebagai sumber keuangan negara dan penunjang dalam mempercepat proses pembangunan ekonomi negara tersebut. Dikemukakan lebih lanjut bahwa, tampaknya pinjaman luar negeri sebagai pilihan utama mereka dalam mengejar ketertinggalan di bidang ekonomi, meskipun pinjaman luar negeri bukanlah satu-satunya pilihan dalam memacu pembangunan, karena masih ada jalan yang bisa ditempuh tanpa pinjaman luar negeri, seperti pembebanan pajak yang mungkin memberatkan warganya untuk jangka waktu yang relatif lama dan memaksa rakyat hidup secara hemat. Cara ini digunakan oleh negara-negara sosialis seperti Uni Soviet dalam tahun 1930-an.⁶

Jika dilacak lebih jauh, peran pinjaman luar negeri di dalam perekonomian Indonesia telah dimulai sejak masa Orde Lama, yang didapat dari negara-negara Barat, tetapi lebih banyak lagi dari negara-negara komunis seperti Uni Soviet, Polandia, Jerman Timur, Hongaria, dan Cina. Akan tetapi, peran itu tampak mulai menonjol setelah terjadinya transisi politik pada tahun 1965, yang melahirkan era Orde Baru. Implikasi buruk kehidupan sosial ekonomi selama masa Orde Lama dan dari proses transisi yang menambah buruknya kondisi ekonomi nasional pada saat Soeharto menggantikan Soekarno, serta orientasi ekonomi-politik pemerintahan Orde Baru yang lebih terbuka, tampaknya menjadi sebab utama terasanya Utang Luar negeri.⁷

⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2014, h. 10.

⁶ Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, h. 348.

⁷ Tulus Tahi Hamonangan Tambunan, *Perkembangan Ekonomi & Utang Luar Negeri*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, h. 6-7.

Membengkaknya jumlah utang luar negeri pada masa Orde Baru, pada akhirnya menjadi salah satu pintu yang mengantarkan Indonesia menuju krisis ekonomi, yang kemudian berkembang menjadi krisis dibidang politik dan sosial. Menteri Keuangan RI Tahun 1983-1988 Radius Prawiro, menggambarkan keadaan tersebut sebagai bencana ekonomi Indonesia dengan mengemukakan; “Tumpukan laporan statistik dari Bank Indonesia dan Biro Pusat Statistik tak sanggup menggambarkan parahnya bencana ekonomi Indonesia. Selain miskin dan bangkrut, negara Indonesia juga menanggung beban utang yang mengimpit Indonesia untuk tetap berada di bawah lembah kemiskinan selama beberapa dekade mendatang. Pada waktu itu, pembayaran pertama dari pinjaman selama dua puluh tahun mulai jatuh tempo. Negara tak sanggup membayar. Dengan demikian, Indonesia tidak bisa mendapatkan pinjaman baru. Investasi baru terpaksa dipotong dan negara berangsur-angsur bertambah miskin. Indonesia telah jatuh ke dalam jebakan utang yang telah melilit begitu banyak negara lain”.⁸

Di antara persoalan mendasar berkenaan dengan pinjaman luar negeri, adalah begitu kuatnya dominasi eksekutif dalam melakukan pinjaman luar negeri yang tidak diikuti dengan mekanisme kontrol oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Yuli Indrawati, bahwa keadaan yang demikian terjadi karena rakyat (yang dalam hal ini diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat) seakan-akan tidak mempunyai kemampuan untuk mengendalikan tindakan yang diambil oleh pemerintah, karena peraturan perundang-undangan perihal pinjaman luar negeri yang ada saat itu tidak memadai.⁹

Dominasi kekuasaan eksekutif ini terjadi baik dalam penyusunan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara yang di dalamnya pinjaman luar negeri merupakan salah satu sumbernya, dan lebih-lebih terjadi dalam pembuatan perjanjian internasional tentang pinjaman luar negeri. Dalam penyusunan Undang-Undang misalnya, menurut Pataniari Siahaan, hal yang paling menonjol adalah dominannya pihak eksekutif dalam sistem politik di Indonesia. Pasal-Pasal dalam UUD 1945 sendiri lebih banyak mengatur dan memberi wewenang kepada pihak eksekutif dibandingkan legislatif. Akibatnya, pihak eksekutif akan selalu berada di posisi terdepan dari perubahan sosial di Indonesia.¹⁰ Bahkan dalam fakta sejarah, selama 32 tahun pemerintahan Orde

⁸ Radius Prawiro, *Dilema Utang Luar Negeri di Masa Orde Baru*, dalam Anggito Abimanyu dan Andie Megantara (Editor), *Era Baru Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep, Dan Implementasi*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009, *Op.Cit.*, h. 376.

⁹ Yuli Indrawati, “Menanti Lahirnya Undang-Undang Pinjaman Luar Negeri”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Nomor 2 Tahun XXXI, April-Juni, 2001, h. 144.

¹⁰ Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Penerbit Konpress, 2012, h. 142-143.

Baru, belum pernah sekalipun pemerintah bertikai dengan DPR mengenai RAPBN yang diusulkannya.¹¹

Dalam pembuatan perjanjian internasional, keadaan yang demikian tidak jauh berbeda. Sebagaimana diketahui, sebelum amandemen ketentuan tentang perjanjian internasional diatur dalam Pasal 11 UUD 1945, yang menentukan: *“Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain”*. Dalam kaitannya dengan pinjaman luar negeri, pengaturan lebih lanjut tentang Pasal 11 UUD 1945 ini, hanya diatur dalam sebuah Surat yang dikirimkan oleh Presiden Republik Indonesia kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Nomor: 2826/HK/60, tertanggal 22 Agustus 1960, dengan perihal Pembuatan Perjanjian-Perjanjian Dengan Negara Lain. Pengaturan lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar ke dalam sebuah Surat Presiden memang memiliki permasalahan tersendiri dari segi formil. Akan tetapi yang lebih mendasar adalah materi atau substansi yang dimuat oleh surat tersebut. Surat ini secara sepihak (eksekutif) menafsirkan Pasal 11 UUD 1945 sebelum amandemen. Hal ini nampak secara jelas, ketika butir 4 Surat menentukan klasifikasi tentang Perjanjian-Perjanjian yang perlu mendapatkan persetujuan DPR: *“Sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan yang tersebut di atas Pemerintah berpendapat bahwa perjanjian-perjanjian, yang harus disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan sebelum disahkan oleh Presiden, ialah perjanjian-perjanjian yang lazimnya berbentuk treaty yang mengandung materi sebagai berikut:*

- a. Soal-soal politik atau soal-soal yang dapat mempengaruhi haluan politik luar negeri Negara seperti halnya dengan perjanjian-perjanjian persahabatan, perjanjian-perjanjian persekutuan (aliansi), perjanjian-perjanjian tentang perubahan wilayah atau penetapan tapal batas;
- b. Ikatan-ikatan yang sedemikian rupa sifatnya sehingga mempengaruhi haluan politik luar negeri Negara; dapat terjadi bahwa ikatan-ikatan sedemikian dicantumkan di dalam perjanjian kerjasama ekonomi dan teknis atau pinjaman uang;
- c. Soal-soal yang menurut Undang-Undang Dasar atau menurut sistem perundang-undangan kita harus diatur dengan Undang-Undang, seperti soal-soal kewarganegaraan dan soal-soal kehakiman;

¹¹ Dian Puji N. Simatupang, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia (Studi Yuridis)*, Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2005, *Op.Cit.*, h. 108.

Ketentuan di atas sejatinya berisi tafsir sepihak yang justru mempersempit makna dari Pasal 11 UUD 1945 sebelum amandemen. Mempersempit makna dimaksud adalah meliputi 2 (dua) hal: *Pertama*, adalah mengacu pada bentuk perjanjian yang hanya dibatasi pada perjanjian yang berbentuk *treaty* atau traktat; *Kedua*, adalah mengacu pada materi atau substansi perjanjian yang di dalamnya mengandung soal-soal politik. Terjadinya penyempitan atau pengurangan makna ini, bahkan dipertegas pada bagian penutup Surat Presiden yang menentukan: *"Perjanjian-perjanjian yang mengandung materi yang lain yang lazimnya berbentuk agreement akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat hanya untuk diketahui setelah disahkan oleh Presiden"*.

Mengacu pada materi muatan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa, perjanjian internasional tentang pinjaman luar negeri hanya jika berbentuk *treaty* atau traktat dan mengandung soal-soal politik sajalah yang perlu mendapatkan persetujuan DPR. Terlebih dalam konteks perjanjian pinjaman luar negeri, klasifikasi dengan menggunakan ukuran mengandung soal-soal politik dalam sebuah perjanjian internasional nampak mubazir. Hal ini sebagaimana dikemukakan Yuli Indrawati, bahwa jika melihat pada kenyataan yang terjadi, sangat kecil jumlahnya perjanjian-perjanjian uang yang bebas dari unsur politis dari negara pemberi pinjaman. Sudah lumrah jika negara pemberi pinjaman pasti menyertakan kepentingan-kepentingan negaranya di dalam memberikan pinjaman kepada suatu negara.¹²

Surat Presiden ini sayangnya diikuti oleh rezim Orde Baru, bahkan dilakukan dengan cara-cara yang lebih agresif dan hampir mustahil untuk dikatakan tidak mengandung soal-soal politik. Adanya unsur politis dalam perjanjian pinjaman luar negeri di masa kedua rezim ini, setidaknya nampak dari pilihan negara pemberi pinjaman, yang umumnya dipandang sejalan dengan haluan politik rezim yang berkuasa. Orde Lama misalnya, umumnya lebih banyak melakukan pinjaman pada negara-negara komunis seperti Uni Soviet, Polandia, Jerman Timur, Hongaria, dan Cina yang saat itu dianggap sejalan dengan arah politik Orde Lama. Sebaliknya, rezim Orde Baru justru cenderung berhutang pada negara-negara anti komunis, khususnya Amerika yang pada masa itu sejalan dengan arah politik Orde Baru. Adanya fakta kegagalan pengelolaan pinjaman luar negeri sebagai akibat dari kelemahan di bidang regulasi yang membuka peluang bagi dominasi eksekutif, kemudian mempengaruhi berbagai pemikiran yang berkembang saat amandemen

¹² *Ibid.*,

berlangsung, khususnya terhadap Pasal 11 UUD 1945, yang mengatur berkenaan dengan kewenangan Presiden untuk melakukan perjanjian internasional.

Kekuasaan untuk melakukan perjanjian internasional itu sendiri, merupakan bagian dari kewenangan Presiden dalam menjalankan urusan pemerintahan, karena berada dalam BAB III UUD 1945 dengan judul Kekuasaan Pemerintahan. Menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat setidaknya 5 (lima) kewenangan Presiden, yang salah satunya adalah Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain atau subjek hukum internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun damai. Presiden adalah pucuk pimpinan negara, dan karena itulah dialah yang menjadi simbol kedaulatan politik suatu negara dalam berhadapan dengan negara lain. Dengan persetujuan parlemen, dia jugalah yang memiliki kewenangan politik untuk menyatakan perang dan berdamai dengan negara lain.¹³

Keinginan untuk membatasi kekuasaan ini telah mengemuka sejak amendemen pertama tahun 1999. Adalah Andi Mattalatta selaku juru bicara F-PG, dalam Rapat PAH III BP MPR Ke-1 tanggal 7 Oktober 1999, mengusulkan agar dilakukan perubahan pada ketentuan Pasal 11 UUD 1945. Perubahan yang dimaksud adalah perlunya persetujuan DPR dalam hal membuat perjanjian dengan negara-negara lain. Namun, fraksi ini mempertanyakan apakah harus semua perjanjian mendapat persetujuan DPR atau hanya perjanjian-perjanjian penting saja, dengan mengemukakan: “masalah menyatakan perdamaian dan perjanjian. Ini perlu untuk kita kaji, apakah seluruh perjanjian harus ditandatangani, disepakati oleh DPR atau hanya perjanjian-perjanjian dengan kualitas tertentu saja.”¹⁴

Usul yang sama juga disuarakan oleh Gregorius Seto Harianto, yang mengusulkan agar ketentuan mengenai perlunya persetujuan dari DPR dalam hal Presiden membuat perjanjian tidak hanya dengan negara lain, tetapi juga termasuk dengan lembaga-lembaga internasional, seperti IMF, dan lain-lain, dengan mengemukakan:¹⁵

“Mengenai Pasal 11. Pasal 11 ini berkaitan dengan kekuasaan Presiden untuk menetapkan perjanjian dengan negara lain. Menurut saya ini perlu

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia (Cetakan Ke-2)*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, h. 223-224.

¹⁴ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 1999*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008, h. 64.

¹⁵ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 1999*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008, h. 76, dalam *Naskah Konprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku IV Jilid I, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, h. 649.

disempurnakan supaya apa yang kita alami sekarang. Artinya, supaya kekuasaan Presiden di dalam menetapkan perjanjian dengan lembaga-lembaga internasional pun harus dengan persetujuan DPR. Jadi bukan hanya dengan negara lain karena kita sekarang merasakan berat tekanan IMF dan sebagainya sehingga seolah-olah kedaulatan kita sudah semakin diinjak-injak”.

Pandangan 2 (dua) fraksi dalam Sidang Perubahan UUD 1945 tahun 1999 di atas, mengindikasikan adanya keinginan untuk merubah dan mempertegas ketentuan tentang kekuasaan melakukan perjanjian internasional dengan melibatkan peran DPR. Dilibatkannya DPR untuk memberikan persetujuan terhadap perjanjian internasional yang dimaksudkan sebagai bentuk pembatasan terhadap kekuasaan Presiden. Ide pembatasan kekuasaan ini bahkan menjadi semakin jelas pada saat amandemen ke-3. Menurut Margarito Kamis, berbeda dengan perdebatan pada SU 1999, pada perdebatan ST 2001 argumen dan asumsi perubahan menjadi semakin jelas. Banyaknya utang luar negeri pada masa Soeharto dan lepasnya Timor-Timur pada masa pemerintahan Habibie, dimunculkan sebagai konteks empirisnya. Hal ini diperdebatkan oleh PAH I (catatan: PAH III pada SU MPR 1999 berubah menjadi PAH I sejak ST MPR Tahun 2000). Perdebatan tersebut terletak pada keterlibatan Tim Ahli bidang ekonomi. Bahkan menurutnya, rumusan ayat (2) Pasal 11 murni merupakan buatan atau rumusan Tim Ahli bidang ekonomi.¹⁶

Salah satu pandangan dari Tim Ahli bidang ekonomi, dikemukakan oleh Sri Mulyani, yang secara tegas mengemukakan agar Pasal 11 mengakomodir kepentingan ekonomi. Sri Mulyani mencontohkan bagaimana mantan Presiden Soeharto melakukan perjanjian dengan IMF yang akhirnya berdampak buruk pada bangsa dan negara. Pasal 11 mengenai bagaimana Presiden membuat perjanjian dengan negara lain, karena ini diwarnai dengan Presiden bikin perjanjian dengan IMF waktu Pak Harto itu harusnya seperti apa. Itukan masuk di dalam perjanjian yang tidak boleh merugikan kepentingan nasional.¹⁷

Adapun anggota Tim Ahli bidang ekonomi lain, Sri Adiningsi, dalam urian yang lebih komprehensif mengemukakan:¹⁸

“Pasal 11, Bapak-Bapak dan Ibu-Ibu dapat melihat di sana bahwa Pasal 11 yang lama berbunyi begini di dalam UUD 1945 dan MPR sendiri belum

¹⁶ Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden...*, *Op.Cit.*, h. 66.

¹⁷ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 1999*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008, h. 572, dalam Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah komprehensif Perubahan ...*, *Op.Cit.*, h. 619.

¹⁸ *Ibid.*, h. 620-621.

pernah melakukan amendemen terhadap Pasal 11 ini, yang dikatakan bahwa Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain.

Kita merasa bahwa pasal tersebut tentu saja masih relevan dan cukup, meskipun tidak bisa mengakomodasi perkembangan yang ada terkait di dalamnya adalah perkembangan-perkembangan terutama di bidang ekonomi. Namun demikian, kita juga melihat dan tidak ingin menutup kemungkinan adanya perjanjian-perjanjian non ekonomi yang membawa dampak yang besar bagi masyarakat atau kehidupan berbangsa dan bernegara kita. Karena kita harus menjaga kepentingan nasional ekonomi Indonesia dan juga kepentingan Indonesia secara keseluruhan.

Dan oleh karena itu kita memberanikan diri, mengajukan amendemen ataupun dalam hal ini adalah tambahan ayat kedua yang menyatakan bahwa “pemerintah dalam membuat perjanjian internasional, yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat harus didasarkan pada asas manfaat dan mendahulukan kepentingan rakyat banyak serta harus mendapat persetujuan DPR”.

Bapak-Bapak dan Ibu-Ibu sekalian, dalam hal ini sebenarnya kita termasuk di dalamnya ingin mengakomodasikan kepentingan-kepentingan ekonomi ataupun non ekonomi Indonesia yang dalam era liberalisasi pasar sekarang ini banyak harus kita hadapi seperti AFTA tinggal delapan bulan. Kalau kita perhatikan persiapan Indonesia sendiri menghadapi AFTA, sampai saat ini masih jauh dari harapan. Banyak kekhawatiran bahwa AFTA nanti hanya akan lebih banyak menimbulkan masalah sebelum kita melakukan persiapan-persiapan apabila benar-benar akan direalisasikan tahun depan.

Dan oleh karena itu kita ingin memproteksi kepentingan ekonomi nasional kita, ataupun di dalam membuat perjanjian-perjanjian lainnya misalkan seperti yang terkait dengan lingkungan hidup ataupun kemasyarakatan lainnya yang kita lihat dalam konteks AFTA, ataupun APEC WTO itu banyak sekali disusun dan agar supaya semua perjanjian tersebut harus memberikan manfaat dan mendahulukan kepentingan rakyat. Nah, ini kita ingin memproteksinya dalam bentuk Ayat (2) tersebut.

Dan karena apabila hal itu mendasar dan mempengaruhi kehidupan masyarakat termasuk di dalamnya adalah tentunya mempengaruhi keuangan negara, ataupun juga termasuk di dalamnya akan mempengaruhi kehidupan masyarakat kita secara mendasar, ini harus mendapatkan persetujuan dari DPR.

Kemudian Ayat (3), yang kita usulkan mengatakan bahwa, “Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang”. Karena tadi saya konsultasikan dengan Bapak Hasyim Djalal, beliau mengatakan sudah ada beberapa undang-undang yang terkait dengan

keamanan negara, terkait dengan wilayah negara yang mengatur di mana menjaga kepentingan nasional kita. Tapi saya tanyakan yang terkait dengan lingkungan hidup, ekonomi, kemasyarakatan, belum ada.

*Ini adalah proposal kita yang pertama, yang tujuan utamanya sebenarnya menjaga kepentingan ekonomi Indonesia dan tentunya secara lebih luas karena kita tidak ingin mengusulkan sesuatu yang *lex specialis*, karena nanti kemudian akan ada menjaga kepentingan lingkungan hidup kita, masyarakat kita sehingga kita membuatnya menjadi rumusannya lebih *general*, agar supaya bisa meng-cover semua aspek yang mendasar bagi kehidupan rakyat”.*

Menurut Margarito Kamis, argumen Sri Adiningsi yang mengemukakan bahwa rumusan Pasal 11 masih dianggap relevan, namun pasal tersebut tidak mengakomodasi perkembangan yang terkait dengan bidang-bidang ekonomi, merupakan titik di mana tersirat konteks empiris pasal ini, sekaligus membedakannya dengan spirit awalnya. Sri menggunakan kata “kita” tidak ingin menutup kemungkinan adanya “perjanjian-perjanjian non ekonomi, yang berdampak besar bagi masyarakat atau kehidupan bersama dalam bernegara. Bertitik tolak pada argumen tersebut, maka diusulkan agar rumusan pada pasal 11 ditambahkan dua ayat.¹⁹

Argumentasi yang berkembang selama proses amendemen ini memperlihatkan bahwa pengalaman jerat utang di masa Orde Baru memang mempengaruhi perubahan Pasal 11 UUD 1945. Pembengkakan utang ini disebabkan oleh kelemahan regulasi berkenaan dengan pinjaman luar negeri yang membuka peluang bagi dominasi kekuasaan eksekutif. Untuk itulah perubahan Pasal 11 memang dimaksudkan agar kekuasaan Presiden dalam melakukan perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat, serta terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang “harus” dilakukan dengan persetujuan DPR.

B. Pengaturan Pinjaman Luar Negeri dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Bawah UUD 1945

Jika dibaca secara sistematis, pengaturan berkenaan dengan pinjaman luar negeri dalam UUD 1945 sejatinya tidak hanya dalam Pasal 11 semata, melainkan terkait erat juga dengan Pasal 23 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja

¹⁹ Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden...*, Op.Cit., h. 67.

Negara, yang di dalamnya pinjaman luar negeri merupakan salah satu sumbernya. Jika dibaca secara sistematis, ketentuan dalam Pasal 11 dan Pasal 23 UUD 1945 berada dalam satu tarikan nafas, yakni mendudukkan pinjaman luar negeri sebagai salah satu unsur atau sumber anggaran negara. Dalam kedudukan tersebut, maka pinjaman luar negeri dalam pengadaannya harus dilakukan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Ketentuan dalam kedua Pasal dimaksud, kemudian diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan di bawahnya. Menurut Rahmat Waluyanto, setelah inisiatif reformasi keuangan yang dilakukan tahun 2003-2004 bergulir, pengelolaan utang dalam kerangka fiskal dilakukan atas dasar aturan yang jauh lebih tinggi dan kuat, yang selanjutnya menjadi *standing operation* bagi pemerintah untuk melakukan utang/pinjaman. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Menteri Keuangan yang melaksanakan fungsi sebagai Bendahara Umum Negara diberi kewenangan untuk melakukan perikatan yang dapat menimbulkan kewajiban di kemudian hari dan mempunyai kewajiban untuk mengelola utang tersebut.²⁰

Akan tetapi jika kita melihat dalam kedua UU dimaksud, pendapat yang dikemukakan oleh Rahmat Waluyo nampaknya bisa diperdebatkan. Dalam Pasal 2 huruf 'a' Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara: "*Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi: a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman; b.,*". Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara ini, termasuk di dalamnya pinjaman luar negeri, dimiliki oleh Presiden sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, yang selanjutnya dapat dikuasakan kepada Menteri Keuangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) huruf 'a' UU No. 17 Tahun 2003: "*Kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1): "a. dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan"*". Dalam melaksanakan kuasa pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan diberikan tugas untuk melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 huruf 'd' UU No. 17 Tahun 2003: "*Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan mempunyai tugas sebagai berikut: d. melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan"*.

²⁰ Rahmat Waluyanto, Pengelolaan Utang Pemerintah: Surat Utang, Surat Berharga Sariah Negara, dan Pinjaman Luar Negeri, dalam Anggito Abimanyu dan Andie Megantara (Editor), *Era Baru Kebijakan...*, Op.Cit., h. 477.

Ketiga Pasal yang mengatur tentang pinjaman dalam UU No. 17 Tahun 2003 di atas, sebenarnya sangat jauh dari kata memadai dalam hal mengatur berkenaan dengan pengadaan pinjaman luar negeri. Secara keseluruhan, dalam konteks pinjaman luar negeri, UU No. 17 Tahun 2003 hanya mengatur tentang pinjaman luar negeri sebagai bagian dari keuangan negara, kekuasaan pengelolaan keuangan negara oleh Presiden, dan dikuasakan kepada Menteri Keuangan untuk pengelolaan fiskal, yang termasuk di dalamnya adalah melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan.

Pengaturan yang demikian juga diatur dalam UU Perbendaharaan Negara, yang menentukan bahwa pengelolaan keuangan negara (termasuk pinjaman luar negeri di dalamnya) merupakan bagian dari kegiatan perbendaharaan negara, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka (1) Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara: *Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD*. Pengelolaan pinjaman luar negeri sebagai bagian dari perbendaharaan negara juga ditegaskan kembali dalam Pasal 2 huruf "f": *"Perbendaharaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 1 meliputi: f. pengelolaan piutang dan utang negara/daerah*.

Berdasarkan pengaturan dalam 2 (dua) UU di atas, dipahami bahwa pinjaman luar negeri merupakan bagian/unsur keuangan negara, yang pengelolaannya berada di tangan Presiden, sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan yang dikuasakan kepada menteri keuangan. Di antara kewenangan pengelolaan keuangan negara yang dikuasakan kepada Menteri Keuangan adalah melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan, sebagai bagian dari pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal.

Secara spesifik, kewenangan untuk melakukan pengelolaan utang atau pinjaman luar negeri dalam UU Perbendaharaan Negara diatur dalam Pasal 38 UU No. 1 Tahun 2004:

- (1) Menteri Keuangan dapat menunjuk pejabat yang diberi kuasa atas nama Menteri Keuangan untuk mengadakan utang negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang APBN.
- (2) Utang/hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diteruspinjamkan kepada Pemerintah Daerah/BUMN/BUMD.

- (3) Biaya berkenaan dengan proses pengadaan utang atau hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibebankan pada Anggaran Belanja Negara.
- (4) Tata cara pengadaan utang dan/atau penerimaan hibah baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri serta penerusan utang atau hibah luar negeri kepada Pemerintah Daerah/BUMN/BUMD, diatur dengan peraturan pemerintah.

Pasal 38 di atas, merupakan satu-satunya Pasal dalam UU No. 1 Tahun 2004 yang mengatur tentang pengadaan pinjaman luar negeri. Akan tetapi pengaturan tersebut sekali lagi jauh dari kata memadai, karena sebatas menentukan siapa yang berwenang mengadakan pinjaman, penerusan pinjaman kepada daerah atau badan usaha milik negara/daerah, biaya pengadaan utang yang dibebankan pada APBN, dan mengamankan pengaturan lebih lanjut berkenaan dengan pengadaan di dalam peraturan pemerintah. Hal inilah yang kemudian melahirkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah.²¹

Dalam Pasal 1 angka (1) PP No. 10 Tahun 2011 pinjaman luar negeri didefinisikan sebagai: *"Pinjaman Luar Negeri adalah setiap pembiayaan melalui utang yang diperoleh Pemerintah dari Pemberi Pinjaman Luar Negeri yang diikat oleh suatu perjanjian pinjaman dan tidak berbentuk surat berharga negara, yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu"*. Sebagai bagian dari pembiayaan melalui utang, pinjaman luar negeri dituangkan dalam suatu perjanjian internasional, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka (6) PP No. 10 Tahun 2011: *"Perjanjian Pinjaman Luar Negeri adalah kesepakatan tertulis mengenai pinjaman antara Pemerintah dan Pemberi Pinjaman Luar Negeri"*.

Kewenangan untuk melakukan perjanjian pinjaman luar negeri merupakan kewenangan menteri keuangan, Pasal 3 ayat (1): *"Menteri berwenang melakukan Pinjaman Luar Negeri dan/atau menerima Hibah yang berasal dari luar negeri dan dalam negeri"*. Dalam melakukan kewenangan dimaksud, Menteri Keuangan menyusun Perencanaan Pembiayaan. Akan tetapi ketentuan dalam Bagian Ketiga tentang Perencanaan Pinjaman Luar Negeri, dimulai dengan Pasal 8 yang mengatur tentang Persetujuan DPR. Dalam Pasal 8 ayat (1) PP No. 10 Tahun 2011 ditentukan: *"Pinjaman Luar Negeri merupakan bagian dari Nilai Bersih Pinjaman*

²¹ Merdiansa Papatungan, *Politik Hukum Anggaran Pinjaman Luar Negeri (Studi Tentang Kebijakan Anggaran Dibidang Pengadaan Pinjaman Luar Negeri Dalam APBN Periode 2014-2018)*, Tesis, Jakarta: Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2019, h. 98.

yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat". Dalam Penjelasan Pasal 8 ayat (1) PP No. 10 Tahun 2011, nilai bersih pinjaman diartikan sebagai:

"Yang dimaksud dengan "Nilai Bersih Pinjaman" adalah selisih lebih atau selisih kurang pinjaman dalam pos pembiayaan APBN tahun berjalan. Selisih lebih Nilai Bersih Pinjaman terjadi jika pinjaman yang ditarik lebih besar dibandingkan dengan pinjaman yang dilunasi. Sedangkan selisih kurang Nilai Bersih Pinjaman terjadi jika pinjaman yang ditarik lebih kecil dibandingkan dengan pinjaman yang dilunasi".

Secara tidak langsung Pasal 8 ayat (1) PP No. 10 Tahun 2011 dan penjelasannya telah memberikan semacam 'batasan' persetujuan DPR terhadap pinjaman luar negeri, yakni terbatas memberikan persetujuan terhadap nilai bersih pinjaman dalam UU APBN. Hal ini dikonfirmasi oleh Pasal 8 ayat (2) dan (3) PP No. 10 Tahun 2011, yang menentukan:

- (2) perubahan pinjaman yang tidak menambah selisih lebih dari Nilai Bersih Pinjaman, tidak memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*
- (3) persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian dari persetujuan APBN.*

Beberapa Pasal yang diuraikan di atas, pernah diuji di Mahkamah Konstitusi, tepatnya Pasal 8 huruf 'd' UU No. 17 Tahun 2003 serta Pasal 7 ayat (2) huruf 'j' dan Pasal 38 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2004. Hal yang menarik adalah norma yang dijadikan batu uji adalah Pasal 27 ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Adapun Pasal 11 ayat (2) UUD NRI 1945 sendiri, tidak dijadikan batu uji dalam permohonan, hanya sebatas disinggung dalam dalil permohonan. Mahkamah Konstitusi sendiri dalam Putusannya Nomor: 41/PUU-X/2012, menolak Permohonan Para Pemohon karena dianggap tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), dan karenanya pokok permohonan tidak dipertimbangkan.

Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa para pemohon tidak mempersoalkan konstitusionalitas pinjaman yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia tetapi konstitusionalitas prosedur pemberian pinjaman yang berkaitan dengan peran Menteri Keuangan sebagaimana ditentukan dalam pasal-pasal yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya. Adapun kerugian konstitusional yang didalilkan para Pemohon, menurut Mahkamah tidaklah bersifat spesifik dan dapat dipastikan akan terjadi. Pinjaman negara memang meningkatkan beban negara yang kemudian dapat berakibat kepada pembayar

pajak, namun pinjaman negara yang dimanfaatkan untuk hal-hal yang produktif dapat meningkatkan taraf hidup rakyat secara tidak langsung dan dengan meningkatnya pendapatan penduduk maka berakibat juga semakin bertambahnya penduduk yang mampu untuk membayar pajak. Oleh karenanya, beban pajak menjadi merata tidak hanya kepada sekelompok orang saja.²²

C. Persetujuan DPR dan Pembatasan Kekuasaan Presiden

1. Perbedaan Antara Persetujuan DPR terhadap RUU APBN dan Persetujuan DPR terhadap Perjanjian (Internasional) Pinjaman Luar Negeri

Pengaturan pinjaman luar negeri dalam berbagai Peraturan yang terurai pada bagian sebelumnya, sejatinya telah menyimpang dari amanat Pasal 11 dan Pasal 23 UUD 1945 pasca amendemen. Hal ini dikarenakan, persetujuan yang diatur dalam Pasal 11 dan Pasal 23 UUD 1945 memang dimaksudkan sebagai 2 (dua) hal yang berbeda. Perbedaan ini dapat kita tinjau baik secara teoritik, maupun hakikat dan tujuan persetujuan itu sendiri. Terdapat setidaknya terdapat 2 (dua) alasan, mengapa persetujuan DPR terhadap RUU APBN dan persetujuan DPR terhadap Perjanjian Internasional tentang Pinjaman Luar Negeri adalah 2 (dua) hal yang berbeda:

Pertama, adalah dasar konstitusional persetujuan DPR. Persetujuan DPR terhadap RUU APBN diatur dalam Pasal 23 UUD 1945 yang berada dalam BAB VIII tentang Hal Keuangan, sedangkan persetujuan DPR terhadap perjanjian internasional tentang pinjaman luar negeri diatur dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 yang berada dalam BAB III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Persetujuan DPR dalam Pasal 23 sejatinya merupakan persetujuan yang ditujukan pada penyusunan anggaran, yang bentuknya adalah Undang-Undang, sedangkan persetujuan dalam Pasal 11 ayat (2) merupakan persetujuan yang ditujukan pada pembuatan perjanjian internasional, yang bentuknya dapat berupa “perjanjian” (*treaty*) ataupun “perjanjian” (*agreement*). Sehingga, pengaturan persetujuan DPR terhadap pinjaman luar negeri dalam Pasal 11 ayat (2) dan persetujuan DPR Pasal 23 UUD 1945, sejatinya memang dimaksudkan untuk menyetujui 2 (dua) tindakan dan objek hukum dalam penyelenggaraan negara yang berbeda.

Kedua, dasar teoritik dan tujuan persetujuan DPR. Baik ditinjau secara teoritis maupun tujuan diberikannya persetujuan, antara persetujuan DPR

²² Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 41/PUU-X/2012 yang dibacakan pada Rabu, 28 Agustus, 2013, h. 78.

terhadap perjanjian pinjaman luar negeri dan Persetujuan DPR terhadap RUU APBN memang sangat berbeda. Persetujuan DPR terhadap RUU APBN adalah persetujuan yang terkait erat dengan kedaulatan rakyat. Persetujuan ini merupakan pengejawantahan dari fungsi *budgeting* DPR sebagai wakil rakyat. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, Rene Stourm, mengemukakan; *“The constitutional right which a nation possesses to authorize public revenues and expenditures does not originate from the fact the members of nation contribute the payments. This right is based on loftier idea; the idea of sovereignty.”*²³

Pendapat Rene Stourm di atas, dengan tegas mengemukakan bahwa hak menentukan pendapatan dan belanja adalah bersumber dari ide mulia yang disebut kedaulatan. Sehingga pemaknaan terhadap persetujuan DPR terhadap undang-undang APBN adalah merupakan konsekuensi DPR sebagai wakil rakyat yang memegang kedaulatan. Yenny Sucipto dkk., mengutip pendapat Arifin P. Soeria Atmadja, secara lebih tegas mengemukakan bahwa Persetujuan dari DPR atas Rencana APBN yang diajukan pemerintah merupakan manifestasi dari perwakilan rakyat. Persetujuan DPR pada dasarnya adalah *machtiging* (adanya kehendak dari rakyat agar presiden mempertanggungjawabkan pengelolaan APBN kepada rakyat melalui parlemen). Persetujuan DPR bukan hanya sebagai *consent* dari DPR kepada pemerintah, dalam hal ini presiden. Kuatnya peran parlemen tersebut dapat dikatakan sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat melalui parlemen (kedaulatan perwakilan rakyat atas anggaran).²⁴

Dalam konteks ini, dipahami bahwa hakikat dari persetujuan DPR terhadap RUU APBN adalah kedaulatan rakyat yang oleh konstitusi diterjemahkan sebagai hak budget DPR. Dari mana sumber penghidupan rakyat dan akan digunakan untuk apa, haruslah ditentukan dengan persetujuan rakyat, yang dalam hal ini diwakili oleh DPR. Hal ini juga sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa hak budget parlemen ini merupakan hak konstitusional yang dimiliki oleh Parlemen untuk menentukan pendapatan, pembelanjaan negara dan perpajakan serta melakukan pengawasan umum terhadap anggaran pendapatan dan pembelanjaan negara.²⁵

²³ Rene Stourm, *“The Budget”* yang disitir oleh Vicent J. Browne: *“The Control of Public Budget”*, Public Affairs Press, h. 11, dalam Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Prespektif Hukum: Teori, Praktik, Dan Kritik*, Jakarta: Rajawali Press, 2010, h. 54.

²⁴ Yenny Sucipto, et.al., *APBN Konstitusional, Prinsip dan Pilihan Kebijakan*, Yogyakarta: Galang Pustaka, 2015, h. 111.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press, 1996, h. 8-9.

Adapun persetujuan DPR terhadap perjanjian internasional tentang pinjaman luar negeri merupakan pengejawantahan dari fungsi *controlling* yang ada pada DPR. Dasar teoritis persetujuan ini adalah pembatasan kekuasaan, yakni untuk membatasi kekuasaan Presiden (eksekutif) dalam melakukan kewenangan diplomatik yang merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan. Pembatasan kekuasaan dimaksud sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshidiqqie, bahwa untuk membatasi jangan sampai Presiden mengadakan perjanjian dengan negara merugikan kepentingan rakyat, misalnya, berdampak terhadap beban atau mengikatkan seluruh rakyat dengan tanggung jawab atau kewajiban-kewajiban yang bersifat mengurangi hak-hak rakyat maka setiap perjanjian internasional yang dibuat haruslah terlebih dahulu mendapatkan persetujuan lembaga perwakilan rakyat (parlemen). Demikian pula pernyataan perang oleh Presiden dengan negara lain, haruslah terlebih dulu mendapat dukungan lembaga parlemen. Kadang-kadang tanpa disadari karena banyaknya jumlah perjanjian ataupun persetujuan internasional yang harus dibuat dalam waktu cepat, seringkali pemerintah tidak sempat menyampaikan rencana penandatanganan perjanjian atau persetujuan internasional itu kepada parlemen. Karena itu, berkembang kebiasaan memisahkan antara kegiatan penandatanganan dan kegiatan ratifikasi yang dituangkan dalam bentuk undang-undang. Dengan demikian, perjanjian atau persetujuan internasional dapat dengan leluasa dibuat dan ditandatangani oleh pemerintah tanpa terlebih dulu meminta persetujuan parlemen. Karena terlalu banyaknya, sering terjadi proses pemberlakuannya ke dalam sistem hukum nasional ditetapkan begitu saja oleh Pemerintah dengan menuangkan materi persetujuan atau perjanjian internasional itu dalam bentuk Keputusan Presiden saja. Untuk mengatasinya, perlu dipertegas dalam UUD bahwa perjanjian ataupun persetujuan perjanjian internasional itu harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari DPR sebelum dinyatakan berlaku dan mengikat ke dalam negeri.²⁶

Pembatasan kekuasaan di bidang diplomatik ini juga terkonfirmasi dalam berbagai perdebatan dan argumen yang mengemuka pada saat amendemen terhadap Pasal 11 UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya. Secara eksplisit pinjaman luar negeri pada masa Orde Baru dijadikan sebagai konteks empiris amendemen yang nampak dalam berbagai argumentasi Tim Ahli bidang ekonomi. Oleh karena itu, adalah sebuah

²⁶ Jimly Asshidiqqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme...*, Op.Cit., h. 223.

kekeliruan apabila persetujuan DPR terhadap pinjaman luar negeri direduksi menjadi terbatas pada persetujuan pada RUU APBN dengan asumsi bahwa pinjaman luar negeri merupakan salah satu unsur dalam APBN. Hal ini dikarenakan basis teoritik dan tujuan persetujuan DPR terhadap RUU APBN dan persetujuan DPR terhadap perjanjian internasional tentang pinjaman luar negeri memiliki perbedaan mendasar. Dasar teoritik persetujuan DPR terhadap RUU APBN adalah kedaulatan rakyat yang secara kontitusional disebut sebagai hak budgeting yang dimiliki oleh DPR. Adapun dasar teoritik persetujuan DPR terhadap perjanjian internasional tentang pinjaman luar negeri adalah pembatasan kekuasaan melalui fungsi kontrol yang ada pada Parlemen. Perbedaan tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut:

Perbedaan RUU APBN dan Perjanjian Pinjaman Luar Negeri

PERSETUJUAN	DASAR KONSTITUSIONAL	DASAR TEORITIK	FUNGSI DPR	Kewenangan Presiden
Pinjaman Luar Negeri Dalam RUU APBN	Pasal 23 UUD 1945	Teori Kedaulatan Rakyat	Fungsi Budgeting	Kewenangan Yang Bersifat Diplomatik
Perjanjian (Internasional) Pinjaman Luar Negeri	Pasal 11 ayat (2) UUD 1945	Teori Pembatasan Kekuasaan	Fungsi Control-ling	Kewenangan Yang Bersifat Eksekutif

2. Urgensi Persetujuan DPR terhadap Perjanjian (Internasional) Pinjaman Luar Negeri

Diskursus berkenaan dengan Persetujuan DPR terhadap perjanjian (internasional) pinjaman luar negeri memang menyisakan persoalan tersendiri dalam pengaturannya. Jika pada bagian sebelumnya penelitian ini telah menguraikan permasalahan yang timbul dengan mengacu pada dasar konstitusional persetujuan, serta dasar teoritik dan tujuan dari persetujuan, maka pada bagian ini hendak diuraikan mengapa persetujuan terhadap perjanjian (internasional) pinjaman luar negeri memang merupakan hal yang tidak bisa dihilangkan.

Memang dalam perkembangannya, terdapat perbedaan pandangan dari para ahli tentang persetujuan DPR terhadap pinjaman luar negeri. Dalam

konteks ini, terdapat pandangan yang mengatakan bahwa persetujuan DPR itu cukup diberikan kepada RUU APBN, sebagaimana dikemukakan oleh Yuli Indrawati; “Beberapa ahli berpendapat bahwa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat atas perjanjian pinjaman luar negeri tidak perlu diberikan pada setiap perjanjian, tapi sudah tercakup ketika Dewan Perwakilan Rakyat memberikan persetujuannya mengenai Undang-undang APBN. Landasan berpikir yang dikemukakan adalah karena pinjaman tersebut merupakan salah satu sumber penerimaan dalam APBN, maka persetujuan terhadap APBN berarti juga menyetujui adanya pinjaman luar negeri. Sehingga perjanjian pinjaman luar negeri tidak perlu lagi mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.²⁷

Akan tetapi permasalahan yang kemudian muncul adalah, apakah persetujuan tersebut dapat dianggap cukup? Hal ini penting untuk dijawab, karena faktanya Perjanjian (Internasional) Pinjaman Luar Negeri adalah dokumen hukum yang dari segi formil maupun materil berbeda dengan UU APBN. Menurut Firman Hasan, dari aspek ketatanegaraan perjanjian internasional merupakan subjek yang diatur di dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan suatu negara. Hal ini disebabkan pembuatan perjanjian dengan negara lain merupakan perbuatan hukum yang menimbulkan akibat hukum yang dapat mempengaruhi hak-hak konstitusional warga negara. Selain itu aktor yang melakukan pengikatan dalam perjanjian tersebut adalah negara. Dalam praktiknya, bagaimana pengaturan kekuasaan dalam pembuatan perjanjian internasional, bagaimana pemenuhan formalitas dan prosedur pembuatannya sepenuhnya berada dalam domain hukum domestik suatu negara.²⁸

Dalam pembuatan perjanjian internasional, diperlukan adanya kejelasan mengenai pihak/badan yang memiliki kewenangan untuk melakukan pembuatan perjanjian internasional (*treaty-making power*). Konstitusi masing-masing negara umumnya mengatur dengan jelas badan yang berwenang dalam pembuatan perjanjian internasional. Dalam hal ini, kewenangan tersebut dapat dibagi menurut 3 (tiga) kategori, yaitu:²⁹

²⁷ Yuli Indrawati, “Menanti Lahimya Undang-Undang Pinjaman Luar Negeri”, *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, Nomor 2 Tahun XXXI, April-Juni, 2001, *Op.Cit.*, h. 147-148.

²⁸ Zainul Dauly, *Pengantar Dan Sambutan*, dalam, Firman Hasan, *Kekuasaan Pembuatan Perjanjian Internasional: Limitasi Menurut Undang-Undang Dasar Di Indonesia*, Padang: Andalas University Press, 2016, h. ii.

²⁹ Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan Dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, Cetakan Ke-4, Bandung: Penerbit PT. Alumi, 2011, h. 96.

- a. Kewenangan mutlak eksekutif. Kewenangan ini umumnya terdapat pada sistem monokrasi dengan kekuasaan terkonsentrasi pada kepala negara sebagai kepala eksekutif. Sistem ini umumnya dipakai dalam sistem monarki absolut.
- b. Kewenangan mutlak legislatif. Kewenangan ini umumnya berkembang pada saat di mana lembaga legislatif suatu negara memegang seluruh kekuasaan, termasuk di dalamnya kekuasaan pembuatan perjanjian, misalnya:
 - Konstitusi Turki 20 April 1924 sampai 1960, dalam Pasal 26, memberikan kekuasaan pada Parlemen Turki untuk melakukan pengesahan perjanjian;
 - Konstitusi Uni Soviet 5 Desember 1936 memberikan wewenang pembuatan perjanjian pada Presidium Dewan Tertinggi Uni Soviet;
- c. Pembagian kewenangan antara eksekutif dan legislatif. Sebagai akibat dari kemenangan demokrasi dan demokratisasi di berbagai penjuru dunia, sistem pembagian kewenangan dianut oleh sebagian besar negara-negara dewasa ini. Dalam kaitan ini, kewenangan untuk membuat perjanjian berada di tangan lembaga eksekutif, namun untuk melaksanakan kewenangan tersebut, lembaga eksekutif harus mendapat persetujuan dari lembaga legislatif. Pembagian kewenangan ini sebenarnya merupakan kerja sama antara kedua lembaga tersebut dengan cara yang berbeda antara rezim presidensial dan rezim parlementer.

Indonesia sendiri sebagai negara demokratis, sejatinya menganut cara yang terakhir, yakni pembagian kewenangan antara eksekutif dan legislatif, Presiden-lah yang berwenang membuat perjanjian internasional. Akan tetapi dalam melakukan kewenangan tersebut, Presiden harus mendapat persetujuan DPR terlebih dahulu, sebagaimana ditentukan secara tegas dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945. Di samping mekanisme pembuatannya, terdapat hal lain yang juga tidak kalah penting, yakni menyangkut materi yang dimuat dalam Perjanjian (Internasional) Pinjaman Luar Negeri. Dalam Pasal 32 PP No. 10 Tahun 2011 ditentukan: *“Perjanjian Pinjaman Luar Negeri memuat paling sedikit: a. Jumlah; b. Peruntukan; c. Hak dan kewajiban; d. Ketentuan dan persyaratan”*.

Semua materi muatan pinjaman luar negeri ini merupakan hal-hal yang paling fundamental dalam konteks hubungan antar negara. Kesemuanya sangat rentan untuk disusupi oleh berbagai kepentingan, termasuk yang merugikan Indonesia sebagai negara penerima pinjaman, yang pada umumnya berada pada posisi yang lemah. Dalam konteks ini, dipahami bahwa selain diperintahkan secara tegas dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945, persetujuan DPR terhadap perjanjian pinjaman luar negeri yang dilakukan oleh Presiden adalah teramat penting, karena 2 alasan: *Pertama*, dianutnya prinsip demokrasi dalam UUD 1945 mengharuskan adanya pembagian kewenangan antara eksekutif dan legislatif dalam membuat perjanjian pinjaman luar negeri; *Kedua*, hal-hal fundamental yang berpengaruh langsung kepada negara yang membuat perjanjian, justru terdapat di dalam dokumen perjanjian itu sendiri. Dalam konteks Indonesia, hal-hal substansial tersebut, seperti jumlah pinjaman, peruntukan, hak dan kewajiban, serta ketentuan dan persyaratan sebuah pinjaman, adalah dicantumkan dalam perjanjian pinjaman luar negeri, bukan dalam UU APBN. Sehingga, tidak mungkin persetujuan DPR terhadap perjanjian pinjaman luar negeri, kemudian direduksi menjadi bagian dari persetujuan terhadap nilai pinjaman dalam UU APBN.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, maka penelitian ini menarik kesimpulan sebagai berikut: *Pertama*, hakikat dan tujuan persetujuan DPR terhadap Perjanjian (Internasional) Pinjaman Luar Negeri adalah didasarkan pada teori pembatasan kekuasaan, yang tujuannya agar Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintah, termasuk didalamnya kewenangan dibidang diplomatik, tetap mendapatkan kontrol oleh DPR dalam membuat sebuah perjanjian pinjaman luar negeri. Persetujuan ini penting untuk diberikan, karena di dalam Perjanjian (Internasional) Pinjaman Luar Negeri itulah hal-hal fundamental yang meliputi jumlah pinjaman, peruntukan, hak dan kewajiban, dan ketentuan serta persyaratan dari pinjaman dituangkan. Pinjaman luar negeri tidak hanya tentang jumlah saja seperti yang ada dalam UU APBN. Disinilah pentingnya pembatasan kekuasaan, agar suatu Perjanjian Pinjaman Luar Negeri tidak memuat hal-hal yang merugikan Indonesia sebagai negara peminjam.

Kedua, Persetujuan DPR terhadap RUU APBN yang salah satu unsurnya adalah pinjaman luar negeri dan Persetujuan DPR terhadap Perjanjian (Internasional) Pinjaman Luar Negeri adalah 2 (hal) yang sama sekali berbeda. Perbedaan tersebut, di samping mengacu pada dasar teoritik dan tujuan diberikannya persetujuan, juga karena berangkat dari dasar konstitusional yang berbeda, serta ditujukan pada dokumen hukum yang berbeda. Sehingga menjadi keliru apabila persetujuan ini dipersempit menjadi terbatas pada Persetujuan terhadap RUU APBN, dengan asumsi di dalam RUU APBN itu sendiri telah memuat pinjaman luar negeri. Pasal 11 secara tegas menggunakan frasa 'harus' dilakukan dengan persetujuan DPR. Sehingga sangat keliru, jika persetujuan ini kemudian dihilangkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abimanyu, Anggito, dan Megantara, Andie (editor), 2009, *Era Baru Kebijakan Fiskal*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia (Cetakan Ke-2)*, Jakarta: Konstitusi Press.
- _____, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press.
- Daulay, Zainul, 2016, *Pengantar Dan Sambutan*, dalam, Firman Hasan, *Kekuasaan Pembuatan Perjanjian Internasional: Limitasi Menurut Undang-Undang Dasar Di Indonesia*, Padang: Andalas University Press.
- Kamis, Margarito, 2014 *Pembatasan Kekuasaan Presiden, Pergeseran Kekuasaan Presiden Pasca Amendemen UUD 1945*, Malang: Setara Press.
- Mauna, Boer, 2011, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan Dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, Cetakan Ke-4, Bandung: Penerbit PT. Alumni.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010, *Buku IV Jilid I, Naskah Konprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 1999*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

Simatupang, Dian Puji N., 2005, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia (Studi Yuridis)*, Jakarta: Papis Sinar Sinanti.

Soekanto, Soerjono, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.

-----, dan Mamudji, Sri, 2010, *Penelitian Hukum: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press.

Siahaan, Pataniari, 2012, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Penerbit Konpress.

Soeriaatmadja, Arifin P., 2010, *Keuangan Publik Dalam Prespektif Hukum: Teori, Praktik, Dan Kritik*, Jakarta: Rajawali Press.

Sucipto, Yenny, *et.all.*, 2015, *APBN Konstitusional, Prinsip dan Pilihan Kebijakan*, Yogyakarta: Galang Pustaka.

Jurnal

Indrawati, Yuli, 2001, "Menanti Lahirnya Undang-Undang Pinjaman Luar Negeri", *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, Nomor 2 Tahun XXXI.

Tesis

Paputungan, Merdiansa, 2019, *Tesis dengan judul: Politik Hukum Anggaran Pinjaman Luar Negeri (Studi Tentang Kebijakan Anggaran Dibidang Pengadaan Pinjaman Luar Negeri Dalam APBN Periode 2014-2018)*, Jakarta, Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta.

Putusan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 41/PUU-X/2012.