

Pembaharuan Sistem Hukum Nasional Terkait Pengesahan Perjanjian Internasional dalam Perlindungan Hak Konstitusional

Reform of the National Legal System Regarding the Ratification of International Treaties in the Protection of Constitutional Rights

Erlina Maria Christin Sinaga

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jalan Medan Merdeka Barat Nomor 6 Jakarta Pusat
Email: Erlina.maria@mkri.id

Grenata Petra Claudia

Biro Hukum dan Administrasi Kepaniteraan
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jalan Medan Merdeka Barat Nomor 6 Jakarta Pusat
Email: grenata.petra@mkri.id

Naskah diterima: 11/01/2021 **revisi:** 18/06/2021 **disetujui:** 17/08/2021

Abstrak

Dalam pembuatan perjanjian internasional, pengaruh politik kewenangan presiden lebih mendominasi daripada kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat. Idealnya, Presiden dan DPR harus dalam posisi saling mengontrol dalam setiap perjanjian internasional yang diratifikasi dan dapat memberikan penafsiran kumulatif bagi primat hukum nasional dan hukum internasional terhadap suatu perjanjian internasional. Dalam perkara Pengujian Undang-Undang, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 10 Undang-Undang Perjanjian Internasional dinyatakan inkonstitusional bersyarat sepanjang hanya jenis-jenis perjanjian internasional tertentu harus mendapat persetujuan DPR dengan sebuah Undang-Undang. Artikel ini hendak membahas mengenai implikasi Putusan Mahkamah

Konstitusi dan mekanisme pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional yang baik agar sejalan dengan kepentingan nasional. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan regulasi maupun putusan. Kajian ini menunjukkan persetujuan DPR sebagai bentuk representasi rakyat yang merupakan salah satu wujud dari pelaksanaan asas demokrasi. Usulan Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional bertujuan untuk menyempurnakan Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional dan mengharmoniskannya dengan undang-undang lain dan putusan Mahkamah Konstitusi. Dengan adanya usulan Perubahan ini, mekanisme pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional semakin mengutamakan kepentingan nasional dan tidak merugikan daerah.

Kata Kunci: Perjanjian Internasional, Sistem Hukum Nasional, DPR, Persetujuan, Kedaulatan Rakyat.

Abstract

In making international agreements, the political influence of the presidential authority dominates over the authority the House of Representative. Ideally, the President and the DPR should be able to provide cumulative interpretations for the primat national law and international law on an international treaty. In the judicial review case, the Constitutional Court stated that Article 10 of the International Treaty Law was declared conditionally unconstitutional as long as only certain types of international agreements had to be approved by the DPR with a law. This paper wants to discuss the implications of the Constitutional Courts decision and the mechanism for making and ratification of International Agreement. The research method used is juridical normative with regulation and decision approaches. The result of study show that approval from DPR is a form of representation of the people which is a manifestation of the implementation of the principle of democracy. The Proposed Amendment to Law Number 24 of 2000 concerning International Treaties has been included in the National Legislation Program with the aim of perfecting the Law on International Treaties and harmonizing it with other laws and Constitutional Court's decisions. So, the proposed Amendment, the mechanism for making and ratifying international agreements will increasingly prioritize National Interests and not harm the regions.

Keywords: *International treaties, National Law System, House of Representative, Approval, Sovereignty.*

A. PENDAHULUAN

Perjanjian internasional memiliki kedudukan yang sama penting dalam hukum internasional sebagaimana perundang-undangan dalam hukum nasional.¹ Pada

¹ Sumaryo Suryokusumo, 2008, *Hukum Perjanjian Internasional*, Jakarta: Tata Nusa, h. 1.

pelaksanaan perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral, yang sudah disepakati dan telah sampai pada tingkat ratifikasi masih menimbulkan masalah. Hal tersebut dapat disebabkan tidak adanya keselerasan dalam kerjasama diantara negara-negara (*international legal disharmony*). Sebagai contoh di Indonesia, hal ini dapat kita lihat dalam masalah batas negara di perairan dan penetapan alur laut (*sealanes passage*) serta klausul dalam bidang-bidang ekonomi dan hak-hak asasi manusia. Harmonisasi dalam kapasitas internal lebih fokus pada kesinambungan antara parlemen dan pemerintah dalam penerimaan perjanjian internasional, lebih khusus dalam proses pembuatan ratifikasi.²

Kekuatan politik Presiden lebih tinggi apabila dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (yang selanjutnya disebut DPR) dalam pembuatan ratifikasi perjanjian internasional. Hal ini dapat dilihat dari dominasi pemerintah yang kuat dalam pengiriman anggota delegasi ke berbagai perundingan internasional dan adanya keinginan pemerintah mendominasi usaha-usaha impelementasi perjanjian dalam bentuk ratifikasi. Selama 54 tahun praktik ratifikasi di Indonesia dibawah pemerintahan dua Presiden yang memiliki kekuasaan yang panjang dan represif memiliki peranan dan wewenang yang sangat tinggi dalam implementasi ratifikasi perjanjian internasional. Untuk mewujudkan kepentingan berbangsa dan bernegara, Presiden dan DPR mempunyai kewenangan yang sama dalam penerapan suatu perjanjian internasional. Presiden dan DPR harus dapat memberikan sebuah penafsiran kumulatif bagi primat hukum nasional dan hukum internasional terhadap suatu perjanjian internasional.³

Presiden dan DPR mempunyai wewenang yang sama termaktub dalam Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) dalam pembuatan maupun pengesahan perjanjian internasional. Pada perkembangannya saat ini, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 13/PUU-XVI/2018 mengabulkan sebagian uji materi aturan kewenangan DPR dalam perjanjian internasional di sejumlah pasal Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian International, khususnya Pasal 10. Dalam pokok permohonannya disebutkan bahwa Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang Perjanjian Internasional yang diratifikasi oleh Undang-Undang dan ada yang diratifikasi melalui Peraturan Presiden. Hal ini dikarenakan bentuk dari instrumen ratifikasi menunjukkan ada atau tidaknya keterlibatan DPR.

² S.M. Noor, *Laporan Hasil Penelitian Disertasi Program Doktor Universitas Hasanuddin: Politik Hukum Dalam Praktek Ratifikasi di Indonesia*, diakses melalui <http://repository.unhas.ac.id/id/eprint/4492/2/smnoor-283-1-ps009%201-2.pdf> pada tanggal 25 Oktober 2020, h. 7.

³ *Ibid.*, h 7-8.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi, Pasal 10 Undang-Undang Perjanjian Internasional dinyatakan inkonstitusional bersyarat sepanjang hanya jenis-jenis perjanjian internasional tertentu harus mendapat persetujuan DPR dengan sebuah undang-undang. Menurut Mahkamah Konstitusi, adanya keterlibatan dan persetujuan DPR atas perjanjian internasional merupakan amanat konstitusi, bukan hanya untuk memenuhi kelengkapan syarat teknis administratif.⁴ Oleh karena itu, dalam artikel ini, penulis ingin mengkaji lebih lanjut mengenai implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018 terhadap kewenangan DPR dalam perjanjian internasional serta bagaimana seharusnya mekanisme pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional agar sejalan dengan kepentingan nasional.

B. PEMBAHASAN

1. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018 Terhadap Kewenangan DPR Dalam Perjanjian Internasional

Keterlibatan yang dimiliki DPR dalam sebuah perjanjian internasional dapat diuraikan berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh DPR sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan beberapa peraturan perundang-undangan lainnya dalam ketatanegaraan Indonesia. Konsep peran DPR dalam UUD 1945 dan UU Perjanjian Internasional menjadi sorotan dari segi penafsiran "Persetujuan DPR". UUD 1945 mengharuskan adanya persetujuan DPR dalam pembuatan perjanjian internasional terutama apabila perjanjian internasional tersebut menimbulkan akibat yang luas dan mendasar terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengakibatkan diubahnya peraturan perundang-undangan.⁵

Dalam sistem perpolitikan Indonesia dan juga melihat kewenangan DPR saat ini, menurut Tim Lindsey, Indonesia dapat disebut sebagai negara yang menggunakan *sistem hybrid* dengan konsep *distribution of powers*.⁶ Konsep ini berujung pada lahirnya teori *checks and balances*. Dalam penyelenggaraan kekuasaan, sistem *checks and balances* memungkinkan adanya saling kontrol antar cabang kekuasaan yang ada dan menghindari tindakan-tindakan hegemonik, tiranik dan sentralisasi kekuasaan.⁷ Sistem ini mencegah terjadinya *overlapping*

⁴ Lihat lebih lanjut dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018

⁵ Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945

⁶ Tim Lindsey, 2002, *Indonesian Constitutional Reform: Muddling Toward Democracy*. Singapura: *Singapore Journal of International and Comparative Law*, 6 Sing. J. Int'l & Comp. L., hlm. 244., dalam tulisan Wisnu Aryo Dewanto, 2009, *Status Hukum Internasional Dalam Sistem Hukum di Indonesia*, Jurnal Mimbar Hukum Vol. 21 No. 2 Juni 2009, h. 325.

⁷ A. Fickar Hadjar, dkk, 2003, *Pokok-Pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: KRHN dan Kemitraan, hlm 4 dalam tulisan Indah Rahmatullah, 2013, *Rejuvenasi Sistem Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, Jurnal Cita Hukum Vol. 1 No. 2 Desember 2013. Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. h 218-219.

antar kewenangan yang ada. Hal ini dipertegas oleh Jimly Asshiddiqie, yang menyatakan bahwa adanya sistem *checks and balances* mengakibatkan kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggaraan negara yang menduduki jabatan pada lembaga negara dapat dicegah dan diatasi dengan sebaik-baiknya.⁸

Dilihat dalam sejarah ketatanegaraan, kewenangan DPR dalam hal perjanjian internasional berdasarkan pada Surat Presiden Republik Indonesia No. 2826/HK/1960 tertanggal 22 Agustus 1960 mengenai Pembuatan Perjanjian dengan Negara Lain, sebagai pedoman bagi pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional. Termasuk juga di dalamnya membagi perjanjian yang termasuk golongan *treaties* yang membutuhkan persetujuan DPR, sementara perjanjian lainnya yang merupakan perjanjian golongan *agreement* akan disampaikan ke DPR untuk diketahui setelah disahkan oleh Presiden.⁹

Berbagai pandangan ahli bermunculan terhadap Surat Presiden tersebut yang menjadi pedoman dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional. Dalam disertasinya, Harjono berpendapat bahwa pada saat itu, surat Presiden tersebut digunakan sebagai dasar hukum dalam pengesahan perjanjian internasional dianggap memiliki kelemahan materil dan formil. Dalam sistem ketatanegaraan, surat tersebut tidak memiliki unsur sebagai sumber hukum karena tidak mengandung unsur normatif. Surat tersebut hanyalah merupakan sebuah penafsiran Presiden terhadap Pasal 11 UUD 1945. Sehingga surat tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat terhadap lembaga tinggi lainnya, yang dalam hal ini termasuk Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR). Dalam pembuatan surat tersebut lebih berdasarkan pada pertimbangan kecepatan dan kemudahan tanpa mempertimbangkan aspek yuridis. Oleh karena itu, hal tersebut lebih cenderung kepada praktek *fiat accompli* yuridis kekuasaan DPR dalam hal pembuatan perjanjian internasional.¹⁰ Sedangkan menurut Bagir Manan, Surat Presiden tersebut digolongkan sebagai konvensi ketatanegaraan yang tertulis, sehingga sepanjang belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tata cara pembuatan/memasuki perjanjian atau persetujuan internasional maka surat tersebut berlaku sebagai hukum yang harus dipatuhi.¹¹

⁸ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, h.74.

⁹ Setjen dan BK DPR RI, *Keterangan Pemerintah Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Pembuatan dan Pengesahan Perjanjian Internasional*, diakses melalui http://berkas.dpr.go.id/armus/file/Lampiran/leg_1-20191024-105143-1068.pdf, pada tanggal 11 Agustus 2021.

¹⁰ Harjono, 1994, *Apek-Aspek Yuridis Pembuatan Perjanjian Internasional dalam Sistem UUD 1945*, Surabaya: Disertasi Universitas Airlangga, h. 256-259.

¹¹ Yudha Bhakti Ardiwisastro, 2003, *Hukum Internasional: Bunga Rampai*, Bandung: Alumi, h.147.

Dalam UUD 1945 terkait dengan perjanjian internasional, memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membuat perjanjian internasional dengan persetujuan DPR. Secara konstitusional, Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 menyatakan: ¹²

- (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 DPR.

Sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 bahwa tidak semua perjanjian internasional yang dibuat oleh Presiden mempersyaratkan adanya persetujuan DPR melainkan hanya perjanjian-perjanjian internasional yang memenuhi persyaratan umum. Dalam undang-undang Perjanjian Internasional tercantum konsultasi antara Menteri dengan DPR dalam tahap-tahap pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional. Berdasarkan undang-undang Perjanjian Internasional menyatakan bahwa Menteri memberikan pertimbangan politis dan mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional, dengan berkonsultasi dengan DPR dalam hal yang menyangkut kepentingan publik.¹³

Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan Undang-Undang atau Keputusan Presiden. Pengesahan perjanjian melalui Keputusan Presiden dilakukan atas perjanjian yang mensyaratkan adanya pengesahan sebelum memulai berlakunya perjanjian, tetapi memiliki materi yang bersifat prosedural dan memerlukan penerapan dalam waktu singkat tanpa mempengaruhi peraturan perundang-undangan nasional. Jenis-jenis perjanjian yang termasuk dalam kategori ini, di antaranya perjanjian induk yang menyangkut kerja sama di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, ekonomi, teknik, perdagangan, kebudayaan, pelayaran niaga, penghindaran pajak berganda, dan kerja sama perlindungan penanaman modal, serta perjanjian perjanjian yang bersifat teknis. Pemerintah menyampaikan salinan setiap Keputusan Presiden yang mengesahkan suatu perjanjian internasional kepada DPR untuk dievaluasi.¹⁴

¹² Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945

¹³ Pasal 2 dan Penjelasan Pasal 2 UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

¹⁴ Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 11 ayat (1) dan (2) serta Penjelasan Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Dalam hal pengesahan perjanjian internasional dengan Keputusan Presiden, DPR berwenang mengevaluasi atas salinan setiap Keputusan Presiden yang mengesahkan suatu perjanjian internasional dari Pemerintah Republik Indonesia. DPR dapat melakukan pengawasan terhadap Pemerintah, walaupun tidak diminta persetujuan sebelum pembuatan perjanjian internasional tersebut karena pada umumnya pengesahan dengan keputusan presiden hanya dilakukan bagi perjanjian internasional di bidang teknis. Di dalam melaksanakan fungsi dan wewenang DPR dapat meminta pertanggung jawaban atau keterangan Pemerintah mengenai perjanjian internasional yang telah dibuat. Apabila dipandang merugikan kepentingan nasional, perjanjian internasional tersebut dapat dibatalkan atas permintaan DPR.¹⁵

Berkaitan dengan keberadaan Peran DPR dalam Perjanjian Internasional telah diuji dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 13/PUU-XVI/2018. Pemohon mendalilkan Pasal 2 UU 24 Tahun 2000 yang bertentangan dengan Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 karena telah mengganti frasa “dengan persetujuan DPR” dengan frasa “berkonsultasi dengan DPR dalam hal menyangkut kepentingan publik” yang berarti menghilangkan hak warga negara melalui DPR sebagai perwujudan kedaulatan rakyat untuk menyatakan pendapatnya tentang suatu perjanjian internasional. Selain itu, Pemohon juga mempersoalkan bentuk pengesahan perjanjian internasional dan penggunaan istilah “persetujuan” sementara Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 menggunakan istilah pengesahan sehingga DPR berubah perannya dari yang seharusnya menyetujui atau menolak tindakan Pemerintah yang mengikat diri pada suatu kesepakatan internasional menjadi hanya pembuat pernyataan pengikatan (*consent to be bound*). Kemudian, Pemohon mempersoalkan Pasal 10 UU Nomor 24 Tahun 2000 yang bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 tentang frasa “menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang.” Selain itu, Pasal 11 ayat (1) yang merujuk pada ketentuan Pasal 10 Nomor 24 Tahun 2000 beserta Penjelasan Pasal 11 ayat (1) Nomor 24 Tahun 2000 bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang mempersoalkan kategori suatu perjanjian internasional yang mempersyaratkan ada tidaknya persetujuan DPR.

Terhadap rumusan Pasal 10 UU Perjanjian Internasional frasa “menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban

¹⁵ Penjelasan Pasal 11 UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

keuangan Negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang”, (hlm.263-264) Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa persoalan tentang suatu perjanjian internasional tergolong ke dalam perjanjian yang membutuhkan persetujuan DPR atau tidak baru dapat diketahui dalam mekanisme konsultasi dengan DPR. Konsultasi justru dibutuhkan untuk mengetahui apakah substansi suatu perjanjian internasional menurut Pasal 11 UUD 1945 tergolong ke dalam perjanjian yang membutuhkan persetujuan DPR atau tidak. Mekanisme konsultasi memberikan keleluasaan kepada Presiden dalam melaksanakan fungsi pemerintahannya dan DPR juga dapat tetap menjalankan fungsi pengawasan tanpa menghambat pergerakan Presiden. Adapun mekanisme konsultasi tersebut akan berada pada tahapan yang mana dalam tahapan perjanjian internasional itu menjadi kewenangan pembentuk undang-undang untuk menyelaraskan dengan Konvensi Wina 1969 dan 1986. Rumusan norma dalam Pasal 10 Undang-Undang Perjanjian Internasional menimbulkan penafsiran bahwa hanya perjanjian-perjanjian internasional yang disebutkan dalam Pasal 10 UU Perjanjian Internasional itu yang tergolong ke dalam perjanjian demikian. Sementara itu, perkembangan yang terjadi dalam pergaulan internasional yang semakin intens, dengan tetap mempertimbangkan secara saksama keleluasaan yang cukup bagi Presiden untuk dapat secara efektif melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahannya, rumusan norma yang tertuang dalam Pasal 10 UU Perjanjian Internasional tidak akan mampu menjawab kebutuhan dan ketidakmampuan menjawab kebutuhan demikian bukan sekadar persoalan teknis-administratif melainkan berkait langsung dengan pemenuhan amanat Konstitusi.¹⁶

Terhadap Putusan MK Nomor 13/PUU-XVI/2018 ditemukan tindak lanjut dari addresat putusan tersebut. Adapun tindak lanjut tersebut adalah terdapat usulan Revisi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang sudah masuk ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Hal itu ditandai dengan adanya Konsepsi Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional tertanggal 2 Februari 2015 yang salah satunya bertujuan untuk menyempurnakan Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional dan mengharmoniskannya dengan Undang-Undang lain dan putusan MK. Adapun tahapan Program Legislasi Nasional dimulai dari Penyusunan (RUU Usulan Komisi, Harmonisasi, Penetapan Usul DPR) dan Pembahasan (Pembicaraan Tk.I, Pembicaraan Tk.II). Tahap Pembahasan RUU Perubahan Perjanjian Internasional dimaksud telah masuk dalam tahap Pembahasan yang diinisiasi

¹⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018, hlm. 263-265.

oleh Komisi I DPR.¹⁷ Penulis berpendapat bahwa dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yang memiliki kekuatan final dan mengikat, maka Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional perlu segera diselaraskan sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

Oleh karena itu, penulis mendukung sebagaimana deskripsi konsepsi (Pemerintah) dalam RUU Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang menyatakan bahwa sasaran yang ingin dicapai adalah menyempurnakan dan mengharmonisasikan dengan Undang-Undang lain dan Putusan MK yang terkait dengan masalah perjanjian internasional.¹⁸

Dalam deskripsi konsepsi (DPR), dtercantum bahwa salah satu jangkauan dan arah pengaturan Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, bahwa perjanjian internasional seharusnya lebih mengarah dan menjangkau beberapa hal yang perlu diimplementasikan yang sekarang ini belum dilaksanakan sesuai dengan semangat konstitusi dan juga penguatan peran DPR dalam kaitannya dengan perjanjian internasional menjadi sangat penting dalam sistem yang akan dibangun dalam Undang-Undang Perjanjian Internasional.

Penguatan Peran DPR diwujudkan dengan sebuah klausul bahwa setiap perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerintah harus disertai dengan pemberitahuan dan persetujuan DPR. Adapun cakupan pengaturan dapat diuraikan sebagai berikut:¹⁹

1. menguraikan mengenai pengertian perjanjian internasional;
2. menguraikan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000;
3. menganalisis materi-materi perjanjian internasional yang pengesahannya harus dengan persetujuan DPR;
4. menganalisis mekanisme pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional yang baik agar sejalan dengan kepentingan nasional dan tidak merugikan daerah yang terkena dampak perjanjian internasional;
5. merumuskan materi muatan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

¹⁷ Lihat lebih lanjut dalam Dewan Perwakilan Rakyat RI, *Program Legislasi Nasional*. Diakses melalui <http://www.dpr.go.id/prolegnas/index/id/38> pada tanggal 20 September 2020.

¹⁸ Lihat lebih lanjut dalam Dewan Perwakilan Rakyat RI, *Program Legislasi Nasional: Deskripsi Konsepsi (Pemerintah)*, diakses melalui <https://www.dpr.go.id/prolegnas/deskripsi-konsepsi2/id/38>, pada tanggal 16 September 2020.

¹⁹ Lihat lebih lanjut dalam Dewan Perwakilan Rakyat RI, *Program Legislasi Nasional: Deskripsi Konsepsi (DPR)*, diakses melalui <http://www.dpr.go.id/prolegnas/deskripsi-konsepsi/id/38>, pada tanggal 16 September 2020.

Dasar filosofis keberadaan fungsi persetujuan DPR dalam sebuah perjanjian Internasional dapat mengacu pada Indonesia sebagai sebuah negara hukum demokrasi. Negara Indonesia sebagai negara hukum dan negara yang menganut paham demokrasi yang artinya kekuasaan atau kedaulatan berada di tangan rakyat. Prinsip kedaulatan rakyat termuat dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 dan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat.²⁰

Persetujuan DPR adalah bentuk representasi rakyat dan salah satu wujud dari pelaksanaan asas demokrasi yang menegakkan partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Makna kata “persetujuan” dalam Pasal 11 UUD 1945 merupakan perwujudan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut UUD. UU Nomor 24 Tahun 2000 merupakan pelaksanaan Pasal 11 UUD 1945 yang merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat sesuai UUD tersebut.

Paham Negara Hukum yaitu hakikatnya hukum itu sendirilah yang menjadi penentu segalanya sesuai dengan prinsip demokrasi (*democracy*) dan doktrin ‘*the Rule of Law, and not of Man*’. Dalam kerangka ‘*the rule of Law*’ itu, diyakini adanya pengakuan bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi (*supremacy of law*), adanya persamaan dalam hukum dan pemerintah (*equality before the law*), dan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya dalam kenyataan praktek (*due process of law*). Jimly Ashhidjic mengungkapkan 13 prinsip pokok negara hukum yang berlaku di zaman sekarang, yaitu:²¹

- Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*);
- Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*);
- Asas Legalitas (*Due Process of Law*);
- Pembatasan Kekuasaan;
- Organ-Organ Eksekutif Independen;
- Peradilan Bebas dan Tidak Memihak;
- Peradilan Tata Usaha Negara;
- Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*);
- Perlindungan Hak Asasi Manusia;
- Bersifat Demokratis (*Democratische Rechtsstaat*);
- Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*);
- Transparansi dan Kontrol Sosial;
- Ber-Ketuhanan Yang Maha esa.

²⁰ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

²¹ Jimly Ashhidjic, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer, h 310.

Maka, Persetujuan DPR adalah sebagai bentuk representasi rakyat juga merupakan salah satu wujud dari pelaksanaan asas demokrasi yang ada dalam sebuah negara hukum.

Keberadaan lembaga perwakilan menjadi hal yang mutlak dan wajib bagi sebuah negara demokrasi yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat. Hal ini dianggap sangat penting dikarenakan keberadaan lembaga perwakilan berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat dan sebagai sarana untuk menampung aspirasi rakyat yang kemudian dituangkan dalam berbagai macam kebijaksanaan umum.²²

Dilihat dari fungsinya, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki 4 (empat) fungsi dasar sebagai lembaga tinggi negara yang menjalankan fungsi perwakilan, yaitu:²³

a. Fungsi Legislasi

Fungsi ini berhubungan dengan upaya menerjemahkan aspirasi masyarakat menjadi keputusan-keputusan politik yang nantinya dilaksanakan oleh kekuasaan eksekutif. Di sini kualitas anggota DPR diuji dimana harus mampu merancang dan menentukan arah serta tujuan aktivitas pemerintahan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan yang ada.

b. Fungsi Pengawasan

Fungsi ini berkaitan dengan upaya memastikan pelaksanaan keputusan politik yang telah diambil tidak menyimpang dari arah dan tujuan yang telah ditetapkan. Idealnya anggota DPR tidak sekadar mendeteksi adanya penyimpangan yang bersifat prosedural, juga diharapkan dapat mendeteksi penyimpangan teknis, seperti dalam kasus bangunan fisik yang daya tahannya di luar perhitungan normal.

c. Fungsi Anggaran

Fungsi ini berkaitan dengan kemampuan DPR mendistribusikan anggaran sesuai dengan skala prioritas yang secara politis telah ditetapkan.

d. Fungsi Representasi

Fungsi representasi DPR dapat dipahami sebagai fungsi substantif yang melekat dalam diri DPR sebagai wakil rakyat yang diembannya melalui pemilu. Fungsi representasi DPR tersebut sebagaimana mengacu pada pemikiran Pitkin yang

²² Dahlan, Thaib, 2004, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta : Liberty. h. 1

²³ Ratnia Solihah, dkk, 2016, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya*, Jurnal Ilmu Pemerintahan Vol. 2 No.2 Oktober 2016.

mengartikan representasi politik secara substantif yaitu “bertindak untuk yang diwakili dan dengancara yang responsif.

Berkaitan dengan fungsi legislatif tersebut, Jimly Asshidiqie juga berpendapat bahwa terdapat empat bentuk kegiatan dalam fungsi legislatif, yaitu sebagai berikut :²⁴

- 1) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
- 2) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- 3) Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*);
- 4) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).

Dengan demikian, menurut penulis, sebuah perjanjian internasional memiliki konsekuensi suatu negara mengikatkan diri dengan negara lain dalam perjanjian tersebut. Pengikatan diri atas suatu negara berarti mengikatkan seluruh warga negara ke dalam perjanjian tersebut, sehingga idealnya dalam pengesahan sebuah perjanjian Internasional harus mendapat legitimasi dari rakyat tanpa harus melihat terlebih dulu luas atau tidaknya dampak dari suatu perjanjian internasional tersebut. Hal itu tidak terlepas bahwa Indonesia telah memilih sebagai negara hukum demokratis, sehingga legitimasi rakyat menjadi salah satu konsekuensinya. Legitimasi tersebut dapat diperoleh melalui perwakilan rakyat yakni DPR terlepas dari berbagai kelemahan yang ada di dalamnya, namun hal tersebut adalah untuk diperbaiki bukan sebagai alasan untuk merubah pilihan tersebut.

2. Mekanisme Pembuatan Dan Pengesahan Perjanjian Internasional Agar Sejalan Dengan Kepentingan Nasional.

Pada umumnya, perjanjian internasional dianggap penting dikarenakan berkaitan dengan perjanjian yang memiliki dimensi politik. Perjanjian internasional berhubungan dengan kedaulatan negara seperti perjanjian batas wilayah negara, hubungan federasi dengan negara bagian baik berbentuk federal atau serikat, sehingga dibutuhkan pembentukan undang-undang baru. Untuk perjanjian internasional lainnya, pada umumnya lembaga perwakilan rakyat hanya menerima pemberitahuan. Banyaknya sengketa internasional yang terjadi menunjukkan

²⁴ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, h.34.

betapa pentingnya perjanjian internasional yang sebageian besar keabsahan dan penafsiran dari perjanjian internasional dan praktik hubungan antar negara yang tertuang dalam perjanjian internasional.²⁵

Menurut praktik yang berlaku hingga saat ini, untuk perjanjian antar negara tidak harus mempersyaratkan persetujuan dari lembaga perwakilan rakyat apabila perjanjian tersebut dianggap tidak penting bagi negara bersangkutan. Seperti contoh dalam perjanjian internasional dengan melibatkan antar negara hanya bersifat teknis atau perjanjian yang pengaturannya bersifat teknis administratif dari perjanjian yang telah ada sebelumnya sehingga tidak dimaksudkan sebagai perjanjian yang tersendiri. Dalam tatanan hukum nasional Indonesia, perjanjian internasional adalah perjanjian dalam bentuk dan nama tertentu yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.²⁶

Mochtar Kusumaatmadja berpendapat, perjanjian internasional sebagai perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dengan tujuan untuk mengakibatkan akibat hukum tertentu.²⁷ O' Connel menyatakan bahwa *"...a treaty is engagement between states, governed by international law as distinct from municipal law, the form and manner of which is immaterial to the legal consequences of the act."*²⁸ Definisi perjanjian internasional dalam ketentuan positif terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a Konvensi Wina 1969 yang menyebutkan bahwa:

1. *For the purposes of the present Convention;*
 - a. *"treaty" means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation;*

yang bermakna bahwa perjanjian berarti suatu persetujuan internasional yang dibuat antara negara-negara dalam bentuk yang tertulis dan diatur oleh hukum internasional, baik yang berupa satu instrument tunggal atau berupa dua atau lebih instrumen yang saling berkaitan tanpa memandang apa pun sebutan khususnya.

Dalam rangka mencapai tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum,

²⁵ Prita Amalia, 2016, *Industri Penerbangan Indonesia*, Bandung: Refika Aditama, h 26.

²⁶ Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional

²⁷ Mochtar Kusumaatmadja dan Ety R. Agoes, 2015, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Alumni, hlm. 117

²⁸ D.P. O' Connel, *International Law*, Vol. 1, London: Stevens & Sons, 1970, hlm. 195, sebagaimana dikutip dalam Syahmin A.K., 1985 *Hukum Perjanjian Internasional (Menurut Konvensi Wina 1969)*, Bandung: Amico, h. 65

mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, Pemerintah Republik Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional melakukan hubungan dan kerja sama internasional yang diwujudkan dalam perjanjian internasional.²⁹

Menerapkan hukum internasional ke dalam sistem hukum nasional perlu dilakukan dengan menggunakan teori transformasi supaya hukum internasional dapat diaplikasikan dalam sistem hukum Indonesia. Hukum internasional perlu ditransformasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang diakui di Indonesia, misalnya dalam undang-undang atau keputusan presiden. Jika diperhatikan secara saksama, teori transformasi yang diadopsi oleh Indonesia adalah teori transformasi yang bersifat *hard*, bahwa dalam hal ini hukum internasional dapat menjadi bagian hukum nasional hanya apabila dilakukan melalui tindakan legislatif semata.³⁰

Dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional dan bagian dari masyarakat internasional, Indonesia juga melaksanakan hubungan internasional dan membuat perjanjian internasional dengan negara lain, organisasi internasional, dan subyek hukum internasional lainnya. Oleh karenanya, pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional harus dilakukan dengan dasar yang jelas dan instrumen perundang-undangan yang jelas. Sehingga perjanjian internasional dapat sejalan dengan kepentingan nasional, memberikan hasil yang maksimal dan bermanfaat bagi rakyat, maka perlu diatur dalam suatu undang-undang. Sampai saat ini Undang-Undang yang mengatur mengenai perjanjian internasional adalah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang mulai berlaku pada tanggal 23 Oktober 2000.³¹

Dalam perkembangannya, terdapat dua konvensi dalam hukum internasional yang berkembang dari kebiasaan internasional terkait perjanjian internasional, seperti hal nya:

1. Konvensi Wina 1969 mengenai hukum Perjanjian Internasional yang banyak mengatur perjanjian-perjanjian internasional antara negara dan negara saja.
2. Konvensi Wina 1986 mengenai hukum Perjanjian Internasional antara Organisasi Internasional dan Negara, antara Organisasi Internasional dan Organisasi Internasional yang sesuai dengan namanya mengatur tentang

²⁹ Bagian menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional.

³⁰ Wisnu Ayo Dewanto, *Status Hukum Internasional Dalam Sistem Hukum di Indonesia*. Jurnal Mimbar Hukum: Volume 21 Nomor 2 Juni 2009. h.336-337.

³¹ Bagian menimbang d dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional.

perjanjian internasional antara organisasi internasional dan negara ataupun perjanjian internasional antara sesama organisasi internasional.

Berdasarkan prinsip suatu perjanjian harus selaras dengan hukum nasional (*pursuant to the respective laws and regulations*) perlu ditekankan dalam rangka memastikan bahwa perjanjian yang disepakati tetap dalam koridor hukum nasional. Hal ini nampak pada perundingan *Economic Partnership Agreement* Indonesia-Jepang 2007, para perunding pada waktu itu berpegang teguh pada hukum nasional dan bahkan perjanjian ini baru dapat dituntaskan setelah dikeluarkannya UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang baru. Sebagaimana tercantum pada Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional menyatakan bahwa dalam pembuatan perjanjian internasional harus berpedoman pada kepentingan nasional dan berdasarkan prinsip-prinsip persamaan kedudukan, saling menguntungkan, dan memperhatikan, baik hukum nasional maupun hukum internasional yang berlaku.³² Namun, undang-undang tersebut juga tidak melarang pembuatan perjanjian yang menabrak hukum nasional.

Kerjasama yang dilakukan oleh antar negara tentunya membawa dampak baik yang memberikan keuntungan terhadap kedua belah pihak. Pada umumnya, Kerjasama yang dilakukan oleh semua negara berlandaskan pada tujuan untuk mewujudkan kepentingan nasional. Oleh karena itu, apabila suatu negara melakukan Kerjasama dengan negara lain namun tidak membawa kebaikan bagi negaranya, maka perjanjian Kerjasama perlu dievaluasi atau tidak dilanjutkan. Sehingga ketika Indonesia turut serta ambil bagian dalam perjanjian Internasional harus tetap memperhatikan kepentingan nasional sebagai tujuan utama yang dapat memberikan perlindungan dan kesejahteraan bagi warga negara Indonesia.

Sejarah ketatanegaraan merupakan bagian dari sumber hukum ketatanegaraan materiil, oleh karena itu hingga hari ini konstitusi dapat dikalahkan oleh perjanjian internasional.³³ Konstitusi dan Perjanjian Internasional tidak dapat sejajar ataupun berada di atas UUD 1945. Terdapat empat parameter yang menunjukkan bahwa Indonesia tidak konsisten dalam menentukan hubungan hukum internasional dan hukum nasional, yaitu:³⁴

- Parameter pertama yaitu tempat hukum internasional dalam suatu sistem hukum nasional.

³² Damos Dumoli Agusman, *Status Hukum Perjanjian Internasional dalam Hukum Nasional RI: Tinjauan dari Perspektif Praktik Indonesia*, Jurnal Hukum Internasional Vol.5 Nomor 3 April 2008.

³³ Bagir Manan, 2006, *Konvensi Ketatanegaraan*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm.35.

³⁴ Damos Dumoli Agusman, 2010, *Hukum Perjanjian Internasional*, Kajian Teori dan Praktik Indonesia, Bandung: Refika Aditama, hlm. 97- 98.

- Parameter kedua yaitu pemberlakuan hukum internasional dalam lingkup hukum nasional.
- Parameter ketiga yaitu penerapan hukum internasional oleh lembaga peradilan.
- Parameter keempat yaitu pertentangan antara hukum nasional dan hukum internasional.

Jika Indonesia menyamakan kedudukan Undang-Undang dengan Perjanjian Internasional tanpa ada perbedaan, permasalahan yang mungkin akan timbul dari ketentuan ini adalah dapat dimungkinkan terjadi *logical fallacies* seperti yang diuraikan dalam Putusan MK Nomor 33/PUU-IX/2011 tentang *Judicial Review* UU Pengesahan ASEAN CHARTER yang kemungkinan adanya norma perjanjian internasional yang dimohonkan pengujiannya ke MK dan bertentangan dengan norma hukum nasional. Sedangkan menempatkan perjanjian internasional di bawah derajat undang-undang nasional terkecuali untuk perjanjian internasional yang tidak memiliki dampak luas sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 10 Undang-Undang Perjanjian Internasional. Dengan mengambil pilihan ini norma perjanjian internasional akan jauh lebih mudah diubah atau dibatalkan.³⁵

Perjanjian Internasional sebagai sumber hukum materiil bermakna bahwa perjanjian internasional dengan adanya keterikatan moral tersebut turut berperan dalam membentuk hukum, dalam hal ini adalah putusan MK. Sebagai sumber hukum materiil, maka tidak memerukan suatu bentuk tertentu. Berhubung semakin intrusifnya hukum internasional berkembang ke dalam lingkup nasional, Indonesia harus segera menentukan posisinya dalam menempatkan hukum internasional. Upaya politik yang dapat dijadikan solusi adalah melalui *judicial interpretation* oleh MK yang berwenang untuk menciptakan kaidah konstitusi baru tanpa merubah teks konstitusi asli.³⁶

Indonesia memang tidak meratifikasi Konvensi Wina, namun Konvensi Wina tentang Perjanjian Internasional telah menjadi hukum kebiasaan internasional. Dalam hukum kebiasaan internasional, keterikatan bermula ketika negara yang bersangkutan secara sukarela ikut mempraktikkan kebiasaan internasional dan menerima serta menjalankan praktik itu sebagai hukum. Terikatnya suatu negara pada perjanjian internasional dibutuhkan pernyataan persetujuan untuk terikat pada perjanjian tersebut. Namun, jika sebuah negara tidak menyatakan persetujuannya untuk terikat pada perjanjian internasional maka perjanjian tersebut tidak akan pernah mengikatnya. Oleh karena itu, persetujuan atau

³⁵ Kama Sukarno, 2016, *Penerapan Perjanjian Internasional di Pengadilan Nasional Indonesia: Studi terhadap Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jurnal PJIH Vol.3 Nomor 3 Tahun 2016.

³⁶ Manan, Bagir. 2014. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: Rajawali Press. Hlm.151-152.

penolakan untuk terikat pada suatu perjanjian adalah manifestasi dari kedaulatan negara.³⁷

Undang-Undang Perjanjian Internasional patut diduga lahir karena ketidaktepatan dalam meletakkan dan menentukan mana wilayah keberlakuan hukum nasional dalam hal ini hukum administrasi negara dan hukum tata Negaradengan wilayah keberlakuan hukum internasional. Pada saat dibentuknya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000, UUD 1945 telah mengalami dua kali perubahan. Dalam perubahan Pertama tahun 1999 dan Kedua tahun 2000, Pasal 11 yang menjadi landasan yuridis pembentukan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tidak mengalami perubahan. Rumusan Pasal 11 tetap berbunyi "Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan 4 negara lain". Sedangkan dalam UUD Tahun 1945 Perubahan Ketiga tahun 2001 dan Keempat tahun 2002, Pasal 11 mengalami perubahan yaitu terdiri dari 3 ayat, yang rumusan lengkapnya adalah sebagai berikut.³⁸

- (1) Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian ineternasional 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 DPR.
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang."

Penulis sepakat dengan pendapat dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perjanjian Internasional yang menyatakan bahwa bahwa tidak semua perjanjian internasional memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat. Ada beberapa perjanjian internasional yang dianggap oleh sebagian kalangan masyarakat dapat menyengsarakan rakyat. Seperti halnya berbagai perjanjian perdagangan bebas yang dibuat oleh Pemerintah baik secara bilateral maupun multilateral seperti *ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA)*. Keikutsertaan Indonesia dalam berbagai perjanjian perdagangan bebas tersebut menyebabkan rakyat dihadapkan kepada perdagangan bebas dan dipaksa untuk bersaing dengan para pelaku ekonomi dari luar negeri di pasar domestik tanpa adanya perlindungan dari pemerintah. Hal ini tentu akan sangat berpengaruh dan memberikan dampak yang sangat berat bagi masyarakat.³⁹

³⁷ https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/13_PUU-XVI_2018.pdf diakses pada 16 September 2020

³⁸ Pasal 11 Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945

³⁹ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perjanjian Internasional, Badan Legislasi DPR RI 2012, <https://www.scribd.com/doc/293912980/Uu-Perjanjian-Internasional> diakses pada 16 September 2020

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2008 terdiri dari 8 bab meliputi :Ketentuan Umum, Pembuatan Perjanjian Internasional, Pengesahan Perjanjian Internasional, Pemberlakuan Perjanjian Internasional, Penyimpanan Perjanjian Internasional, Pengakhiran Perjanjian Internasional, Ketentuan Peralihan, dan Ketentuan Penutup. Bab tentang Pembuatan Perjanjian Internasional dan tentang Pengesahan Perjanjian Internasional dianggap paling krusial. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 memberikan dasar hukum teknis proses pembuatan sampai dengan berakhirnya atau dibatalkannya suatu perjanjian internasional.⁴⁰

Dalam UU tersebut, perjanjian internasional di bidang ekonomi dan perdagangan tidak termasuk di dalam kategori yang harus mendapat persetujuan DPR. Akibatnya, perjanjian perdagangan yang dilakukan Indonesia dengan negara lain dianggap dalam kekuasaan eksekutif yang pengesahannya cukup melalui Keputusan Presiden. Pada praktiknya, selama ini juga telah terjadi penyimpangan dalam pelaksanaannya, oleh karena itu diperlukan perubahan UU tentang Perjanjian Internasional ini akan menjadi landasan hukum yang kuat dan menjadi pedoman dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional sehingga perjanjian internasional benar-benar bermanfaat bagi kesejahteraan rakyat.⁴¹

Pengikatan perjanjian internasional menjadi satu hal yang penting dalam perjanjian internasional. Pengesahan adalah perbuatan hukum untuk mengikat diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk ratifikasi (*ratification*), akses (*accession*), penerimaan (*acceptance*) dan penyetujuan (*approval*).⁴² Pengesahan perjanjian internasional oleh Pemerintah Republik Indonesia dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut dilakukan dengan undang-undang atau keputusan presiden.⁴³ Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan:⁴⁴

- 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.

⁴⁰ Lihat lebih lanjut Pasal 6 sampai dengan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional

⁴¹ Lihat lebih lanjut mengenai latar belakang dan tujuan penyusunan Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional bertanggal 2 Februari 2015 <https://www.dpr.go.id/prolegnas/deskripsi-konsepsi/id/38> diakses pada 16 September 2020

⁴² Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional

⁴³ Pasal 9 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional

⁴⁴ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional

Walaupun sejatinya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 telah berusaha untuk memberikan batasan terhadap kewenangan sepihak dari kekuasaan eksekutif namun terhadap norma atau pengaturan dalam UU Nomor 24 Tahun 2000 tidak tertutup kemungkinan banyak timbul interpretasi dari kekuasaan eksekutif maupun legislatif. Menurut Maria Farida, mengenai persetujuan DPR, dalam proses pembentukan dan pengikatan diri suatu perjanjian internasional, fungsi DPR sebagai legislator tidak harus tampak hal ini dikarenakan akan mengurangi efisiensi waktu karena apabila presiden setiap kali ada pembahasan mengenai Perjanjian Internasional harus terlebih dahulu berkonsultasi kepada DPR. Presiden dalam membuat Perjanjian Internasional tidak pernah membuat suatu perjanjian internasional dengan persetujuan DPR hanya saja pengesahannya dengan Undang-Undang atau Peraturan Presiden, jadi berarti partisipasi DPR tidak berada pada pembuatan melainkan persetujuan saja.⁴⁵

Pengesahan memiliki dua makna yaitu pengesahan perjanjian internasional dan pengesahan Undang-Undang di Indonesia. Dalam pengesahan Perjanjian Internasional, maka semua perjanjian internasional tidak pernah atau belum pernah sah sebelum dibawa ke Indonesia untuk disahkan dan selama belum disahkan oleh hukum positif Indonesia. Dengan demikian, maka setiap penandatanganan dalam perjanjian internasional pengesahan hanya sekedar *Memorandum of Understanding* (MoU). Persetujuan atau tidak disetujuinya perjanjian internasional bergantung kepada Presiden dan DPR. Apabilatidak setuju artinya tidak sah dan tidak berlaku dan jika sah berarti pengesahan menurut Undang-Undang Indonesia. Di sisi lain, pengesahan menurut Undang-Undang Indonesia setidaknya melewati minimal lima tahap yaitu:

- naskah akademik
- perancangan
- persetujuan, pembahasan antara presiden dan DPR
- pengesahan untuk hukum nasional oleh presiden dengan cara penandatanganan
- pengundangan

sehingga harus dipahami istilah pengesahan dalam konteks hukum internasional atau hukum nasional sehingga presiden kalau menghadiri suatu pertemuan internasional dan menandatangani perjanjian internasional bukan dalam pengertian pengesahan menurut hukum nasional, tetapi pengesahan sebuah MoU untuk dibahas bersama DPR.⁴⁶

⁴⁵ Risalah Sidang Perkara Nomor 13/PUU-XVII/2018 Pengujian Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mendengarkan Keterangan DPR dan Ahli Presiden (VII), Jakarta, 25 Juni 2018

⁴⁶ *Ibid.*

Perjanjian internasional yang dimuat dalam Pasal 11 UUD 1945 menekankan pada adanya frasa “persetujuan oleh DPR” dalam setiap proses ratifikasi oleh Indonesia. Lebih lanjut diartikan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, bahwa perjanjian internasional yang diratifikasi dengan persetujuan DPR adalah yang membawa dampak luas bagi kehidupan warga negara sehingga mewajibkan untuk dilakukan perubahan atau pembentukan undang-undang.

Perjanjian internasional sangat erat kaitannya dengan konsep *democratic legal system* yang seharusnya memang dianut dalam UUD 1945 dengan mengedepankan prinsip *rechstaat* dan memiliki kejelasan mengenai posisi perjanjian internasional (*treaties*) dalam hukum nasional.⁴⁷ Hal ini dikarenakan perjanjian internasional yang diratifikasi Indonesia akan melahirkan hak dan kewajiban kepada masyarakat di Indonesia. Oleh sebab itu selaras dengan *democratic legal system* yang melekat dalam konstitusi UUD 1945. *Democratic legal system* berbicara mengenai bagaimana suatu negara dapat menjamin terciptanya prinsip *rule of law* yang memberikan jaminan keadilan dan kepastian hukum bagi tiap-tiap warga negara. Pengesahan perjanjian internasional harus dapat mengakomodir kaidah konstitusional dan hak-hak individu setiap warga negara.⁴⁸

Harapannya dimasa yang akan datang, Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional dapat lebih bermanfaat yang dapat diaplikasikan dalam kehidupan bernegara. Seperti halnya dalam konstitusi, yaitu UUD 1945 yang memberikan batasan terhadap pemerintah ketika membuat perjanjian internasional yang berhubungan dengan pengesahan perjanjian internasional.

Dalam sejarah pembuatan perjanjian internasional secara eksklusif dilakukan oleh badan-badan administrasi. Selain perjanjian internasional yang berlaku setelah disahkan dengan UU, terdapat juga perjanjian internasional berlaku dengan sendirinya (*self-executing treaties*) tanpa persetujuan DPR. Tetapi, DPR masih bisa melakukan evaluasi hal tersebut. Oleh karenanya, harus terdapat dua keadaan yang harus dipenuhi seperti: hak dan kewajiban yang diciptakan oleh perjanjian internasional dan aturan harus jelas dalam hukum nasional.⁴⁹

⁴⁷ Damos Dumoli Agusman, 2014, *Treaties under Indonesian Law: A Comparative Study*, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya, hlm.16, dalam Penelitian berjudul Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Melakukan Judicial Review Terhadap Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Perdagangan Internasional, Kerjasama antara Mahkamah Konstitusi dengan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Tahun 2018, h. 78.

⁴⁸ Penelitian berjudul Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Melakukan Judicial Review Terhadap Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Perdagangan Internasional, Kerjasama antara Mahkamah Konstitusi dengan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Tahun 2018, h. 79.

⁴⁹ Firman Hasan, *Kekuasaan Pembuatan Perjanjian Internasional: Limitasi Menurut Undang-Undang Dasar di Indonesia*, hlm 52, diakses melalui <http://repository.unand.ac.id/24156/1/Buku%20Firman%20Hasan.pdf> pada 7 September 2020.

Pemerintah mempunyai kewenangan dalam membuat perjanjian internasional yang pengesahan perjanjian internasional tersebut dilakukan dengan keputusan presiden. Kemudian pemerintah menyampaikan salinan setiap keputusan presiden yang mengesahkan suatu perjanjian internasional kepada DPR untuk dievaluasi.⁵⁰ Pada dasarnya tidak terdapat pengaturan yang membatasi kekuasaan Presiden dalam membuat perjanjian internasional sepanjang tidak bertentangan dengan tujuan negara dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Dalam UUD 1945 jelas disebutkan bahwa Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR, yang ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.⁵¹

Pada usia yang lebih kurang 20 tahun, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional tentu memiliki kekurangan dalam pelaksanaannya. Oleh karenanya perlu dilakukan perubahan dengan merevisi UU tentang Perjanjian Internasional sehingga dapat sejalan dengan Pasal 11 UUD 1945 terkait kewenangan Presiden dan DPR dalam hal perjanjian internasional. Hal ini sesuai dengan prinsip *check and balance* yang menghendaki agar setiap kekuasaan dapat saling mengontrol satu dengan lainnya.

Kedepannya, Revisi UU tentang Perjanjian Internasional ini diharapkan dapat mengatur kekuasaan pemerintah dalam pembuatan perjanjian internasional dan limitasinya menurut UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku. Hal ini penting karena setiap perjanjian internasional yang akan dibuat oleh Indonesia harus bermanfaat bagi rakyat Indonesia. Untuk mengawal pembuatan setiap perjanjian internasional berwujud dalam bentuk persetujuan/pengawasan atau ketidaksetujuan DPR sebagai mitra pemerintah dalam rangka melaksanakan prinsip *check and balance*. Disamping itu, perlu diatur dan dipertegas keterlibatan DPR dalam pembuatan perjanjian internasional. Peran keterlibatan dan pengawasan yang dilakukan melalui Komisi I sebagai alat kelengkapan DPR harus dijelaskan secara implisit dalam undang-undang perubahan/revisi itu nantinya agar semua perjanjian internasional yang akan berlaku tidak luput dari pengawasan ketat DPR.⁵²

Saat ini, mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 sudah masuk program legislasi nasional. Harapannya

⁵⁰ Pasal 11 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional

⁵¹ Pasal 11 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 ayat (2) dan ayat (3)

⁵² Firman Hasan, *Kekuasaan Pembuatan Perjanjian Internasional: Limitasi Menurut Undang-Undang Dasar di Indonesia*, hlm 52, diakses melalui <http://repository.unand.ac.id/24156/1/Buku%20Firman%20Hasan.pdf> pada 7 September 2020

kedepan, perjanjian internasional harus dapat menjangkau semua aspek kehidupan masyarakat. Oleh sebab itu, diperlukan penguatan peran DPR bahwasanya setiap perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah harus disertai pemberitahuan dan persetujuan DPR.⁵³ Undang-Undang ini menjadi acuan yang harus diperhatikan pemerintah dalam melakukan perjanjian internasional seperti halnya dalam bidang pengelolaan sumber daya alam meliputi ketersediaan kebutuhan nasional yang berkaitan dengan ketahanan dan kedaulatan energi nasional.

Penulis sepakat bahwa arah pembangunan hukum mengenai perjanjian internasional harus lebih mengutamakan cita dan tujuan negara Indonesia. Dalam proses perjanjian internasional juga harus tetap mengutamakan rakyat baik keterlibatan dan kepentingannya. Selain itu perjanjian internasional harus lebih memperkuat eksistensi Indonesia dalam hubungan kerja sama dengan negara-negara lain pada masa yang akan datang. Dengan demikian, kedepannya hubungan dan kerja sama luar negeri diharapkan dapat menggerakkan roda perekonomian atau pembangunan, memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi serta membawa kesejahteraan bagi setiap warga negara.

KESIMPULAN

Untuk mewujudkan tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, Pemerintah Indonesia, sebagai bagian dari masyarakat internasional, menjalin hubungan dan kerjasama internasional yang diwujudkan dalam bentuk perjanjian internasional yang berakitan erat dengan konsep *democratic legal system*. Keberadaan *Democratic legal system* menjamin terciptanya prinsip *rule of law*. Hal tersebut memberikan konsekuensi bahwa dalam setiap penyelenggaraan negara harus menjunjung partisipasi rakyat dan memberikan jaminan keadilan dan kepastian hukum bagi tiap-tiap warga negara. Sebuah Perjanjian internasional memiliki konsekuensi yang luas terhadap kepentingan nasional dengan mengikat diri dengan negara lain dalam perjanjian tersebut, sehingga dalam pengesahannya perlu mendapat partisipasi dari rakyat selaku pemegang kedaulatan melalui wakil rakyat yakni DPR. Dalam Pembuatan dan Pengesahan Perjanjian Internasional harus dapat mengakomodir kaidah konstitusional dan hak-hak individu setiap warga negara. Pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional melibatkan berbagai lembaga negara. Hal tersebut juga sebagai implikasi dari prinsip *check and balance* dalam

⁵³ Dewan Perwakilan Rakyat DPR RI, *RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional*, diakses melalui <http://www.dpr.go.id/uu/detail/id/38> pada 8 September 2020.

sebuah negara hukum demokrasi. Peran DPR dalam perjanjian internasional juga diperjelas dengan Putusan MK Nomor 13/PUU-XVI/2018. Dalam praktiknya, diperlukan payung hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang telah diharmonisasikan dengan Putusan MK dan juga mencakup aspek pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional demi kepastian hukum. Harapannya, akan lahir sebuah Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional yang dicita-citakan yang dapat menjangkau hak konstitusional seluruh warga negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Agusman, Damos Dumoli, 2010, *Hukum Perjanjian Internasional*, Kajian Teori dan Praktik Indonesia, Bandung:Refika Aditama.
- Agusman, Damos Dumoli, 2014, *Treaties Under Indonesian Law: A Comparative Study*, Bandung:PT Remaja Rosdakarya.
- Amalia, Prita, 2016, *Industri Penerbangan Indonesia*, Bandung:Refika Aditama.
- Ardhiwisastra, Yudha Bhakti, 2003, *Hukum Internasional:Bunga Rampai*, Bandung:Alumni.
- Asshidiqie, Jimly, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm.74.
- Asshidiqie, Jimly, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer.
- Asshidiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Bagir Manan.2006.Konvensi Ketatanegaraan.Yogyakarta:FH UII Press.
- Hadjar. A. Fickar, dkk, 2003, *Pokok-Pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: KRHN dan Kemitraan, hlm 4.
- Manan, Bagir. 2014. *Memahami Konstitusi:Makna dan Aktualisasi*. Jakarta:Rajawali Press.
- D.P. O' Connel, 1985, *International Law*, Vol. 1, London: Stevens & Sons, 1970, Bandung: Amico.
- Harjono.1994. *Apek-Aspek Yuridis Pembuatan Perjanjian Internasional dalam Sistem UUD 1945*. Surabaya: Disertasi Universitas Airlangga
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Ety R. Agoes, 2015, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung:Alumni.

Lindsey, Tim. 2002. *Indonesian Constitutional Reform: Muddling Toward Democracy*.
Singapura: *Singapore Journal of International and Comparative Law*, 6
Sing.J.Int'l&Comp.

Suryokusumo, Sumaryo, 2008, *Hukum Perjanjian Internasional*, Jakarta: Tata Nusa.

Thaib, Dahlan, 2004, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta :
Liberty.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang
Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Putusan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018

Jurnal

Agusman, Damos Dumoli, 2008, *Status Hukum Perjanjian Internasional dalam
Hukum Nasional RI: Tinjauan dari Perspektif Praktik Indonesia*, Jurnal Hukum
Internasional Vol.5 Nomor 3 April 2008.

Dewanto, Wisnu Aryo, 2009, *Status Hukum Internasional Dalam Sistem Hukum
di Indonesia.*, Jurnal Mimbar Hukum: Volume 21 Nomor 2 Juni 2009.

Rahmatullah, Indah, 2013, *Rejuvinasi Sistem Checks and Balances Dalam Sistem
Ketatanegaraan di Indonesia*, Jurnal Cita Hukum Vol. I No. 2 Desember
2013 Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Hlm 218-219

Solihah, Ratnia, dkk, 2016, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan
Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya*, Jurnal
Ilmu Pemerintahan Vol.2No.2 Oktober 2016.

Sukarno, Kama, 2016, *Penerapan Perjanjian Internasional di Pengadilan Nasional
Indonesia :Studi terhadap Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal PJIH
Vol.3 Nomor 3 Tahun 2016.

Penelitian berjudul *Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Melakukan
Judicial Review Terhadap Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Perdagangan
Internasional*, Kerjasama antara Mahkamah Konstitusi dengan Fakultas Hukum
Universitas Padjajaran Tahun 2018.

Sumber Internet

Noor, S.M., *Laporan Hasil Penelitian Disertasi Program Doktor Universitas Hasanuddin: Politik Hukum Dalam Praktek Ratifikasi di Indonesia*, diakses melalui [http://digilib.unhas.ac.id/uploaded_files/temporary/DigitalCollection/ZWM4ZWZhZjEzNzE3ODhmNz](http://digilib.unhas.ac.id/uploaded_files/temporary/DigitalCollection/ZWM4ZWZhZjEzNzE3ODhmNzM0M2IzODM3YjFkZGE4ZWQ1NmEzMjczMA==.pdf) pada tanggal 25 Oktober 2020.

Hasan, Firman, *Kekuasaan Pembuatan Perjanjian Internasional: Limitasi Menurut Undang-Undang Dasar di Indonesia*, hlm 52, diakses melalui <http://repository.unand.ac.id/24156/1/Buku%20Firman%20Hasan.pdf> pada 7 September 2020

Dewan Perwakilan Rakyat DPR RI, *RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional*, diakses melalui <http://www.dpr.go.id/uu/detail/id/38> pada 8 September 2020.

Latar Belakang dan Tujuan Penyusunan Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional bertanggal 2 Februari 2015 <https://www.dpr.go.id/prolegnas/deskripsi-konsepsi/id/38> diakses pada 16 September 2020

Dewan Perwakilan Rakyat RI, *RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional*, diakses melalui <http://www.dpr.go.id/uu/detail/id>, pada tanggal 16 September 2020.

Dewan Perwakilan Rakyat RI, *Program Legislasi Nasional: Deskripsi Konsepsi (Pemerintah)*, diakses melalui <https://www.dpr.go.id/prolegnas/deskripsi-konsepsi2/id/38>, pada tanggal 16 September 2020.

Dewan Perwakilan Rakyat RI, *Program Legislasi Nasional: Deskripsi Konsepsi (DPR)*, diakses melalui <http://www.dpr.go.id/prolegnas/deskripsi-konsepsi/id/38>, pada tanggal 16 September 2020.

Dewan Perwakilan Rakyat RI, *Program Legislasi Nasional*. Diakses melalui <http://www.dpr.go.id/prolegnas/index/id/38> pada tanggal 20 September 2020.

Setjen dan BK DPR RI, *Keterangan Pemerintah Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Pembuatan dan Pengesahan Perjanjian Internasional*, diakses melalui http://berkas.dpr.go.id/armus/file/Lampiran/leg_1-20191024-105143-1068.pdf, pada tanggal 11 Agustus 2021.