

## **IMPLIKASI YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 13/PUU-XVI/2018 TERHADAP PERLUASAN PERAN DPR DALAM PERJANJIAN INTERNASIONAL DI INDONESIA**

**Sylvia Mufarrochah**

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang  
Email: sylviamufarrochah@gmail.com

### **Abstrak**

Praktik perjanjian internasional di Indonesia, diterjemahkan sebagai “pengesahan” dalam Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, adanya pengesahan menjadi niscaya karena kepala negara merasa perlu untuk meyakinkan bahwa delegasi yang diberi kuasa penuh olehnya tidak melampaui batasan wewenangnya, sehingga pada tanggal 22 November 2018 Mahkamah Konstitusi memutuskan permohonan Nomor 13/PUU-XVI/2018, dasar permohonan uji materil ini karena dianggap telah menimbulkan kerugian konstitusional yang dirasakan pemohon disebabkan oleh adanya perjanjian internasional yang berdampak luas terhadap kehidupan rakyat dan MK mengganti kriteria yang ada dalam Pasal 10 UU PI dengan kriteria dalam Pasal 11 (2) UUD, yaitu perjanjian harus mendapat persetujuan DPR. Pada penulisan ini dilatarbelakangi dengan adanya permasalahan yaitu, apa implikasi yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018 terhadap perluasan peran DPR dalam perjanjian internasional di Indonesia, dan apa urgensi perluasan peran DPR dalam perjanjian internasional di Indonesia. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif. Sedangkan pendekatan penelitian yakni pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan perbandingan. Kesimpulannya bahwa implikasi yuridis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018 terhadap perluasan peran DPR dalam perjanjian internasional berupa persetujuan DPR hanya diperlukan apabila materi perjanjian internasional menimbulkan akibat yang luas dan mendasar yang terkait dengan beban keuangan negara atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang. Seangkan urgensi perluasan peran DPR dalam perjanjian internasional dapat dilihat dari dua sisi, yaitu, interkasi dengan presiden meliputi supremasi konstitusi, sifat pengawasan dan interasksi dengan raykat melalui lembaga perwakilan baik Presiden atau DPR.

**Kata-Kunci:** Perjanjian Internasional, Pengujian Materil, Kewenangan

### **Abstract**

*The practice of international agreements in Indonesia, translated as "ratification" in Article 1 number (2) of Law Number 24 of 2000 concerning International Agreements, the ratification becomes necessary because the head of state feels the need to ensure that the delegates authorized by him do not exceed the limits. authority, so that on November 22, 2018 the Constitutional Court decided on application Number 13/PUU-XVI/2018, the basis for this judicial review application was because it was considered to have caused constitutional harm to the applicant because of an international agreement that had a broad impact on people's lives and the Court replaced the which is in Article 10 of the PI Law with the criteria in Article 11 (2) of the Constitution, namely the agreement must be approved by the DPR. This writing is motivated by the existence of problems, namely, what are the juridical implications of the Constitutional Court Decision Number 13/PUU-XVI/2018 on the expansion of the role of the DPR in international agreements in Indonesia, and what is the urgency of expanding the role of the DPR in international agreements in Indonesia. The type of research used is normative juridical research. While the research approach is a statutory approach, a conceptual approach, and a comparative approach. The conclusion is that the juridical implications of the decision of the Constitutional Court Number 13/PUU-XVI/2018 on the expansion of the DPR's role in international agreements in the form of DPR approval are only needed if the material of an international agreement causes broad and fundamental consequences related to the burden of state finances or requires changes or the formation of laws. law. Meanwhile, the urgency of expanding the role of the DPR in international agreements can be seen from two sides, namely, interaction with the president including the supremacy of the constitution, the nature of supervision and interaction with the people through representative institutions, either the President or the DPR.*

**Keywords:** *International Agreement, Material Testing, Authority*

## **PENDAHULUAN**

Pada era global saat ini, setiap negara telah menyadari pentingnya menjalin hubungan kerjasama dengan negara lain dalam bentuk perjanjian internasional. Kewenangan proses pembuatan perjanjian internasional yang dilakukan negara Indonesia dimiliki oleh dua otoritas negara, lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Pasal 11 UUD NRI merupakan dasar hukum yang mengatur kewenangan eksekutif dan legislatif dalam perjanjian internasional. Presiden sebagai badan eksekutif meminta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai badan legislatif dalam melakukan

perjanjian internasional 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. Presiden sebagai kepala negara memiliki kekuasaan diplomatik yaitu berkaitan dengan hubungan luar negeri.

Tahun 2000, terbitlah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (UU PI). Namun, ada beberapa masalah yang cukup kompleks timbul dari proses ratifikasi perjanjian internasional di Indonesia dalam UU PI, di antaranya terkait ketidakjelasan perbedaan antara prosedur internal dan prosedur eksternal dalam tahap ratifikasi, menyangkut kapasitas DPR dan delegasi (utusan) Indonesia dalam membahas substansi perjanjian yang akan diratifikasi serta ketidakjelasan mengenai perlu tidaknya transformasi ketentuan perjanjian ke dalam perundang-undangan nasional.<sup>1</sup>

Berdasarkan praktek di beberapa negara, perjanjian internasional dibedakan menjadi dua golongan. *Pertama*, perjanjian yang dibentuk melalui dua tahap yakni perundingan dan penandatanganan. *Kedua*, perjanjian yang dibentuk melalui tiga tahap yakni perundingan, penandatanganan dan ratifikasi. Ratifikasi merupakan salah satu bentuk persetujuan suatu negara untuk terikat perjanjian internasional (*consent to be bound by a treaty*). Persetujuan untuk terikat perjanjian internasional dapat diberikan dengan cara yang sesuai kehendak negara-negara peserta pada saat perjanjian itu diadakan. Selain itu, unsur materi muatan perjanjian juga turut memberikan andil dalam penentuan cara persetujuan, sebagaimana halnya yang terdapat dalam Pasal 11 Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian menyatakan persetujuan untuk terikat pada perjanjian.<sup>2</sup>

Hukum internasional hanya menyebutkan keharusan dan cara-cara persetujuan negara, sedangkan hukum nasional yang harus menentukan kekuasaan negara yang berwenang untuk memberikan persetujuan tersebut dan yang mengatur prosedurnya. Dalam pengaturan dan praktik perjanjian internasional di Indonesia, ratifikasi diterjemahkan sebagai “pengesahan”. Pasal 1 angka (2) UU PI. Adanya pengesahan (ratifikasi) menjadi niscaya karena kepala negara merasa perlu untuk meyakinkan bahwa delegasi yang diberi kuasa penuh olehnya tidak melampaui batasan wewenangnya.

---

<sup>1</sup> Hikmahanto Juwana, “Konsekuensi Ratifikasi Perjanjian Internasional”, <http://www.seputar-indonesia.com/edisicetak/content/view/181327/>, diakses tanggal 23 April 2021.

<sup>2</sup> Sefriani, *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, Depok: Rajawali Press, 2018, h. 33.

Selanjutnya dalam perkembangan pemerintahan demokratis, ratifikasi menjadi suatu cara bagi lembaga perwakilan rakyat untuk meyakinkan bahwa wakil pemerintah (eksekutif) yang turut serta dalam perundingan dan menandatangani suatu perjanjian tidak keluar dari instruksi atau melakukan hal yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum.<sup>3</sup>

Adapun output dari tidakan hukum internal menurut UU PI ada dua, berupa undang-undang dan peraturan Presiden. Di luar materi muatan Pasal 10 pemerintah berwenang membuat perjanjian internasional lainnya dan disahkan dengan Keputusan Presiden (sekarang Peraturan Presiden). Salinan Peraturan Presiden tentang pengesahan persetujuan internasional disampaikan kepada DPR-RI untuk dievaluasi.<sup>4</sup> Terdapat perbedaan konsep peran DPR dalam Pasal 11 UUD NRI dan Undang-Undang Perjanjian Internasional. UUD NRI mengharuskan adanya persetujuan DPR dalam pembuatan perjanjian internasional terutama apabila perjanjian tersebut menimbulkan akibat yang luas dan mendasar terkait dengan keuangan negara dan/atau mengakibatkan diubahnya peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Perjanjian Internasional diganti konsep “persetujuan DPR” menjadi “konsultasi antara menteri dengan DPR” dalam Pasal 2 UU PI, dan tidak menjelaskan secara tegas kekuatan mengikat dari pelaksanaan konsultasi antara menteri dengan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pihak yang memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan dalam pembuatan perjanjian internasional. Serta mengganti menjadi “pengesahan perjanjian internasional dengan undang-undang” dalam keterikatan terhadap perjanjian internasional. Selain itu UU PI membatasi frasa “akibat yang luas dan mendasar terkait dengan keuangan negara dan/atau mengakibatkan diubahnya peraturan perundang-undangan” menjadi 6 (enam) bidang perjanjian internasional saja.

Berkenaan dengan hal ini, pada tanggal 22 November 2018 Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan permohonan Nomor 13/PUU-XVI/2018. Putusan ini dikeluarkan atas gugatan permohonan uji materiil yang dimohonkan oleh Tim Advokasi Keadilan Ekonomi pada 14 Februari 2018 terhadap Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Tim advokasi terdiri dari organisasi Indonesian Human Rights Committee For Social Justice (IHCS), Indonesia Global Justice (IGJ), Yayasan Bina Desa Sadajiwa, Serikat Petani Indonesia (SPI), Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS), Sawit Watch, Aliansi Petani Indonesia (API), Kesatuan Nelayan Tradisional Indonesia (KNTI), Farmers

---

<sup>3</sup> Iur Damos Dumoli Agusman, *Hukum Perjanjian Internasional Kajian Teori dan Praktik Indonesia*, Jakarta: Refika Aditama, 2010, h. 71.

<sup>4</sup> Pasal 10 dan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Initiatives For Ecological Livehood and Democracy (FIELD), Perkumpulan Koalisi Rakyat Untuk Keadilan Perikanan (KIARA) dan Solidaritas Perempuan.<sup>5</sup>

Inti pokok dari uji materi atas UU PI tersebut adalah adanya dugaan bahwa Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10 dan Pasal 11 ayat (1) UU PI. Dalam ketentuan yang terdapat dalam masing-masing pasal demikian telah bertentangan (inkonstitusional) dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi,

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

Dasar permohonan uji materiil ini karena dianggap telah menimbulkan kerugian konstitusional yang dirasakan pemohon disebabkan oleh; *Pertama*, adanya perjanjian internasional lain (secara khusus seperti perjanjian perdagangan dan investasi) yang berdampak luas terhadap kehidupan rakyat tetapi tidak termasuk dalam kategori Pasal 10 UU PI; *Kedua*, hilangnya demokrasi; *Ketiga*, kekuasaan pemerintah terlalu besar (*absolute power*); *Keempat*, untuk mengembalikan kedaulatan rakyat. Dari keempat pasal yang diajukan, hanya satu pasal yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi yakni Pasal 10. Dalam amar putusan hakim MK menyatakan Pasal 10 UU PI bertentangan dengan konstitusi Indonesia dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat (inkonstitusional bersyarat). Adapun bunyi amar putusan tersebut adalah;

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

---

<sup>5</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 13/PUU-XVI/2018 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, diakses di [http://igj.or.id/wp-content/uploads/2018/12/13\\_PUU-XVI\\_2018.pdf](http://igj.or.id/wp-content/uploads/2018/12/13_PUU-XVI_2018.pdf).



undang; Menolak permohonan para pemohon untuk selain dan selebihnya.”<sup>6</sup>

MK mengganti kriteria yang ada dalam Pasal 10 UU PI dengan kriteria dalam Pasal 11 (2) UUD, yaitu perjanjian harus mendapat persetujuan DPR jika “menimbulkan akibat yang luas dan mendasar yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang”. Dengan kriteria tersebut maka perjanjian tidak lagi terbatas pada 6 (enam) jenis perjanjian di atas, namun bisa perjanjian apa saja sepanjang memenuhi kriteria ini. Dan di sisi lain, 6 (enam) jenis perjanjian yang biasanya mendapat persetujuan DPR tidak lagi otomatis mendapat persetujuan DPR jika tidak memenuhi kriteria baru. Dalam perkara ini MK telah memperluas kewenangan DPR. Sedangkan bagi pasal lain yang dimohonkan, ditolak oleh MK dan tetap konstitusional. Selain itu, kriteria baru tidak lagi bertumpu pada jenis perjanjian namun berdasarkan dampaknya sesuai dengan Pasal 11 (2) UUD NRI. Pada dasarnya kriteria ini sangat umum dan akan sulit menguji apakah persetujuan berakibat luas dan mendasar atau membutuhkan perubahan atau pembentukan undang-undang.<sup>7</sup>

Berdasarkan latarbelakang di atas, penulis berpendapat perlu adanya pengkajian terkait implikasi yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018 terhadap perluasan peran DPR dalam perjanjian internasional di Indonesia serta urgensi pentingnya peran DPR dalam perjanjian internasional di Indonesia. Hal ini bertujuan untuk mengkaji apakah dengan dinyatakan bahwa Pasal 10 UU PI bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat (inkonstitusional bersyarat) telah mencerminkan asas kepastian hukum dan kemanfaatan di berbagai aspek kegiatan negara yang berhubungan dengan adanya perjanjian internasional yang telah dibuat oleh pemerintah Indonesia. Yangmana pada prinsipnya putusan hakim mempunyai tujuan dasar hukum yakni keadilan (*gerechtigheid*), kepastian hukum (*rechtmatigheid*), dan kemanfaatan (*zwechmatigheid*).

Berdasarkan uraian latarbelakang masalah tersebut, maka dapat ditentukan rumusan masalah sebagai berikut.

1. Apa implikasi yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018 terhadap perluasan peran DPR dalam perjanjian internasional di Indonesia?

---

<sup>6</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 13/PUU-XVI/2018 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

<sup>7</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 13/PUU-XVI/2018 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

2. Apa urgensi perluasan peran DPR dalam perjanjian internasional di Indonesia ?

## **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normative (hukum normatif). Dalam penelitian ini berfokus mengkaji Implikasi Yuridis Putusan Hakim Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018 terhadap peran DPR dalam Perjanjian Internasional di Indonesia guna mengetahui akibat hukum yang ditimbulkan dari adanya putusan hakim konstitusi tersebut. Sedangkan pendekatan penelitian penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

## **PEMBAHASAN**

### **Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018 Terhadap Perluasan Peran DPR Dalam Perjanjian Internasional**

#### **1. Tinjauan Umum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018**

Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan khusus untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, untuk menguji undang-undang terhadap UUD (*judicial review*).<sup>8</sup> Kewenangan Mahkamah Konstitusi ini juga dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK). Dalam konteks ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggungjawab.

Pada dasarnya *judicial review* hanya dapat dijalankan sebagaimana mestinya dalam negara yang menganut supremasi hukum dan bukan supremasi parlemen. Dalam negara yang menganut sistem supremasi parlemen, produk hukum yang dihasilkan tidak dapat diganggu gugat, karena parlemen merupakan bentuk representasi dari kedaulatan rakyat. Pengujian undang-undang yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi juga merupakan salah satu perwujudan dari adanya *checks and balances* dalam

---

<sup>8</sup> Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Bandung: Nusa Media, 2011, h. 145.

upaya kontrol dan keseimbangan antara organ-organ lembaga yang satu dengan yang lain. Bentuk kontrol yang dijadikan sarana untuk melakukan purifikasi undang-undang yang dihasilkan lembaga legislatif sehingga tidak merugikan masyarakat.<sup>9</sup>

Terdapat dua jenis pengujian UU oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu: pengujian materiil dan pengujian formil UU. Perbedaan tersebut dikaitkan dengan perbedaan pengertian antara *wet in materiile zin* (UU dalam arti materiil) dan *wet in formele zin* (UU dalam arti formal). Kedua bentuk pengujian tersebut oleh UU MK dibedakan dengan istilah pembentukan UU dan materi muatan UU. Pengujian atas materi muatan UU adalah pengujian materiil, sedangkan pengujian atas pembentukannya adalah pengujian formil. Yang dimaksud dengan materi muatan UU ialah isi ayat, pasal, dan/atau bagian-bagian tertentu yang dianggap bertentangan dengan UUD.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (UU PI) yang menjadi landasan hukum atas penyelenggaraan pembuatan perjanjian internasional sebagai salah satu sumber hukum di Indonesia telah dilakukan uji materiil oleh Mahkamah Konstitusi dengan perkara Nomor 13/PUUXVI/2018. Dan pada tanggal 22 November 2018, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan atas perkara Nomor 13/PUUXVI/2018 mengenai pengujian Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional terhadap Undang-undang Dasar 1945. Satu pasal dalam UU PI telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi.

Putusan ini dikeluarkan atas gugatan permohonan uji materiil yang dimohonkan oleh Tim Advokasi Keadilan Ekonomi pada 14 Februari 2018. Tim advokasi terdiri dari organisasi Indonesian Human Rights Committee For Social Justice (IHCS), Indonesia Global Justice (IGJ), Yayasan Bina Desa Sadajiwa, Serikat Petani Indonesia (SPI), Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS), Sawit Watch, Aliansi Petani Indonesia (API), Kesatuan Nelayan Tradisional Indonesia (KNTI), Farmers Initiatives For Ecological Livelihood and Democracy (FIELD), Perkumpulan Koalisi Rakyat Untuk Keadilan Perikanan (KIARA) dan Solidaritas Perempuan.

#### **a. Legal Standing Para Pemohon**

---

<sup>9</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, h. 12.



Perkara Nomor 13/PUUXVI/2018 terhadap pengujian materiil Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 diajukan oleh beberapa pemohon, yaitu:<sup>10</sup>

1) Pemohon I

Pemohon I, *Indonesia for Global Justice* (Indonesia untuk Keadilan Global), merupakan badan hukum privat yang berbentuk perkumpulan.

2) Pemohon II

Pemohon II, *Indonesian Human Rights Committee for Social Justice* (IHCS), mendalilkan dirinya sebagai organisasi. Mahkamah Konstitusi berpendapat Pemohon II memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan a quo karena pengajuan permohonan a quo relevan dengan tujuan dan aktivitas perkumpulan dan diwakili oleh pihak yang berhak bertindak untuk dan atas nama perkumpulan.

3) Pemohon III

Pemohon III, Serikat Petani Indonesia (SPI), mendalilkan diri sebagai organisasi massa petani yang didirikan dengan Akta Notaris. Mahkamah Konstitusi tidak menemukan ketentuan yang mengatur mengenai siapa yang berhak untuk dan atas nama Pemohon III. Karena itu, Mahkamah Konstitusi berpendapat Pemohon III tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan a quo.

4) Pemohon IV

Pemohon IV, Yayasan Bina Desa Sadajiwa (Bina Desa), mendalilkan dirinya sebagai badan hukum Yayasan yang didirikan berdasarkan Akta Notaris Nomor 03 tanggal 18 April 2006 oleh Notaris. Mahkamah Konstitusi berpendapat Pemohon IV memiliki kedudukan hukum untuk bertindak selaku Pemohon dalam permohonan a quo.

5) Pemohon V

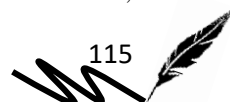
Pemohon V, Aliansi Petani Indonesia (API), mendalilkan dirinya sebagai organisasi yang didirikan tanggal 5 Agustus 2005 berdasarkan Akta Notaris. Mahkamah Konstitusi berpendapat Pemohon V tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan a quo;

6) Pemohon VI

Pemohon VI, Koalisi Rakyat Untuk Keadilan Perikanan (KIARA), adalah Perkumpulan KIARA yang didirikan pada tanggal 13 Maret 2009 dengan Akta Notaris Nomor 29 yang merupakan organisasi non pemerintah yang menaruh perhatian terhadap dinamika isu kelautan, perikanan, dan nelayan yang berkaitan dengan perdagangan bebas dan liberalisasi sektor

---

<sup>10</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 13/PUU-XVI/2018 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, diakses di [http://igj.or.id/wp-content/uploads/2018/12/13\\_PUU-XVI\\_2018.pdf](http://igj.or.id/wp-content/uploads/2018/12/13_PUU-XVI_2018.pdf).



perikanan. Mahkamah Konstitusi berpendapat Pemohon VI tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan a quo;

7) Pemohon VII

Pemohon VII, Perserikatan Solidaritas Perempuan (SP), mendalilkan dirinya sebagai perkumpulan yang didirikan tanggal 1 April 1993 dan tercatat di Akta Notaris bertanggal 17 Januari 1994. Mahkamah Konstitusi memeriksa secara cermat uraian Pemohon VII, baik dengan asas maupun tujuan pendiriannya, Mahkamah Konstitusi berpendapat Pemohon VII tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak selaku Pemohon dalam permohonan a quo;

8) Pemohon VIII

Pemohon VIII, *Farmer Initiatives for Ecological Livelihood and Democracy* (FIELD), yang mendalilkan dirinya sebagai organisasi yang tercatat di Akta Notaris bertanggal 1 Juni 2001. Mahkamah Konstitusi berpendapat Pemohon VIII tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan a quo.

9) Pemohon IX

Pemohon IX, Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS), mendalilkan dirinya sebagai perkumpulan. Pemohon IX menerangkan bahwa tujuan pendiriannya, berdasarkan Pasal 6 AD/ART nya adalah mewujudkan petani kelapa sawit yang mandiri, berdaulat, bermartabat dan sejahtera. Mahkamah Konstitusi berpendapat Pemohon IX tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan a quo.

10) Pemohon X

Bahwa Pemohon X sampai dengan Pemohon XIV adalah warga negara Indonesia (Amin Abdullah, Mukmin, Fauziah, Baiq Farihun, dan Budiman), menerangkan dirinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang semuanya berprofesi sebagai petambak garam. Berdasarkan uraian pada angka 1 sampai dengan angka 10 di atas, hanya Pemohon I, Pemohon II, Pemohon IV, Pemohon X sampai dengan Pemohon XIV yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan uji materiil terhadap Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional.

**b. Latarbelakang Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018**

1) Materi Muatan Undang-Undang Perjanjian Internasional yang Diajukan Pengujian Materiil

Para Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian materiil atas Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, Pasal 11 ayat (1), dan

Penjelasan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang berketentuan sebagai berikut:

Pasal 2

Menteri memberikan pertimbangan politis dan mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional, dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal yang menyangkut kepentingan publik.

Pasal 9 ayat (2)

Pengesahan perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan undang-undang atau keputusan Presiden.

Pasal 10

Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan:

- a. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
- b. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
- c. kedaulatan atau hak berdaulat negara;
- d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
- e. pembentukan kaidah hukum baru;
- f. pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

Pasal 11 ayat (1)

Pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi sebagaimana dimaksud Pasal 10, dilakukan dengan keputusan Presiden.

## 2) Ayat, Pasal dan/atau Bagian Undang-Undang Dasar yang Dirugikan

Alasan yang menjadi menjadi dasar permohonan uji materiil UU PI terhadap UUD 1945 ke Mahkamah Konstitusi karena adanya kerugian konstitusional yang dirasakan oleh Para Pemohon yaitu:

- a) Banyak perjanjian internasional yang merugikan rakyat, dan diratifikasi tanpa melibatkan masyarakat dalam setiap proses pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional tersebut.
- b) Dalam UU PI tidak memuat satu pun klausul “persetujuan oleh DPR”, yang ada hanya tindakan pengesahan dalam bentuk undang-undang yang memerlukan persetujuan DPR.
- c) Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 menjelaskan bahwa kekuasaan Presiden dalam membuat dan mengikatkan Negara Indonesia dalam perjanjian internasional itu terbatas.
- d) UU PI telah mengganti frasa “persetujuan DPR” dalam Pasal 11 ayat (2) itu dengan frasa “pengesahan dengan Undang-Undang” sehingga berarti DPR hanya terlibat ketika perjanjian itu telah diterima oleh pemerintah



- tanpa melalui persetujuan DPR, yakni pada bagian akhir penyusunan perjanjian internasional.
- e) Terdapat perjanjian internasional yang membawa akibat luas dan fundamental serta tidak terbatas pada aspek-aspek yang bersifat prosedural telah diratifikasi tanpa adanya persetujuan DPR RI, selaku representasi suara rakyat.
  - f) Kesalahan dalam mengkualifikasikan perjanjian internasional seperti dalam Pasal 10 UU PI tentunya akan berdampak terhadap hilangnya kontrol rakyat yang direpresentasikan oleh DPR untuk secara hati-hati mengikatkan Indonesia kepada perjanjian internasional yang akan membawa dampak secara langsung terhadap kedaulatan negara.
  - g) Perjanjian Internasional akan melanggengkan ketidakadilan serta pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh pemodal (*capital violence*) yang dilindungi oleh Undang-Undang (*judicial violence*) yang merupakan produk dari komitmen kepatuhan terhadap perjanjian internasional dan bukan kepatuhan terhadap konstitusi.
  - h) Perjanjian internasional, khususnya perjanjian perdagangan bebas, telah menimbulkan kerugian rakyat, khususnya nelayan dan petani, dalam bidang ekonomi dan hak dasarnya untuk memperoleh penghidupan yang layak.

**c. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUUXVI/2018**

- 1) Pertimbangan Hakim Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUUXVI/2018

Pasal 2 UU PI bertentangan dengan pasal 11 ayat 2 UUD 1945 karena mengganti frasa “dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat” dengan “berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat” dalam hal perjanjian internasional menyangkut kepentingan publik. Pernyataan ini menurut Mahkamah Konstitusi dianggap tidak beralasan menurut hukum. Mekanisme konsultasi justru dibutuhkan untuk menentukan apakah substansi suatu perjanjian internasional menurut Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 tergolong ke dalam perjanjian yang membutuhkan persetujuan DPR atau tidak. Permohonan *judicial review* bahwa Pasal 9 ayat (2) UU PI bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan tidak beralasan menurut hukum. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa tahapan pengesahan perjanjian internasional yang diatur dalam Pasal 9 adalah berkait langsung dengan kategori suatu perjanjian internasional, yaitu apakah perjanjian internasional itu tergolong ke dalam kategori perjanjian internasional yang mempersyaratkan adanya persetujuan DPR atau tidak. Pasal 10 UU PI dimohonkan untuk *judicial review* karena membatasi frasa “menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan

atau pembentukan undang-undang” dalam Pasal 11 ayat (2) menjadi hanya kategori a-f.

Permohonan *judicial review* Pasal 11 ayat (1) UU PI beserta penjelasannya terhadap Pasal 11 dan Pasal 28D UUD 1945 diajukan karena pasal tersebut merupakan satu kesatuan dengan Pasal 10 UU PI, sementara Pasal 10 UU PI juga bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 28D UUD 1945. Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan ini tidak beralasan menurut hukum, karena meskipun dalil permohonan *judicial review* seolah-olah berkaitan dengan Pasal 10 UU PI, namun karena inkonstitusionalitas Pasal 10 UU PI bukan mengenai bentuk hukum pengesahan perjanjian internasional, melainkan hanya berkenaan dengan jenis-jenis perjanjian internasional yang perlu disahkan dengan undang-undang. Tidak semua perjanjian internasional mensyaratkan adanya persetujuan DPR melainkan hanya persyaratan-persyaratan umum yang tercantum dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.

2) Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUUXVI/2018

Dalam amar putusan, Mahkamah Konstitusi menyatakan sebagai berikut:<sup>11</sup>

- a) Menyatakan permohonan Pemohon III, Pemohon V, Pemohon VI, Pemohon VII, Pemohon VIII, dan Pemohon IX tidak dapat diterima;
- b) Mengabulkan permohonan Pemohon I, Pemohon II, Pemohon IV, Pemohon X, Pemohon XI, Pemohon XII, Pemohon XIII, dan Pemohon XIV untuksebagian;
- c) Menyatakan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4012) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang ditafsirkan bahwa hanya jenis-jenis perjanjian internasional sebagaimana disebutkan pada huruf a sampai dengan huruf f dalam Pasal a quo itulah yang mempersyaratkan persetujuan DPR sehingga hanya jenis-jenis perjanjian tersebut yang pengesahannya dilakukan dengan undang-undang;
- d) Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.

**2. Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018 Terhadap Perluasan Peran DPR Dalam Perjanjian Internasional**

---

<sup>11</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 13/PUU-XVI/2018 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, diakses di [http://igj.or.id/wp-content/uploads/2018/12/13\\_PUU-XVI\\_2018.pdf](http://igj.or.id/wp-content/uploads/2018/12/13_PUU-XVI_2018.pdf).



Setelah pengujian materiil Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (UU PI) diputus final oleh Mahkamah Kontitusi dengan Putusan Nomor 13/PUU-XVI/2018, kini Pasal 10 UU PI dinyatakan telah bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 10 UU PI dinyatakan inkonstitusional bersyarat, dimana batasan 6 jenis perjanjian yang membutuhkan persetujuan DPR meliputi: (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; dan (f) pinjaman dan/atau hibah luar negeri, tidak memiliki kekuatan mengikat. Kemudian MK memberikan kriteria bersyarat terhadap perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan DPR dengan mengembalikan kriteria yang ada dalam Pasal 11 ayat (2) UUD

Konstitusi menyebutkan putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final. Terma “final” ini juga didapati dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK). Dalam penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU MK disebutkan, “Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final (*legaly binding*) yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh”. Sifat final dalam putusan Mahkamah Konstitusi mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*).<sup>12</sup> Dengan arti bahwa segala perbuatan hukum yang dilakukan berdasarkan Pasal 10 UU PI sebelum dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat tetap sah dan dilindungi oleh hukum dan setelah diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum, segala perbuatan yang didasarkan pada Pasal 10 UU PI tidak sah dan tidak dilindungi oleh hukum. Putusan MK memberi tafsir (petunjuk, arah, dan pedoman serta syarat bahkan membuat norma baru) yang dapat diklasifikasi sebagai putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) dan putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*).<sup>13</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUUXVI/2018 merupakan model putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Putusan model ini merupakan kebalikan dari putusan konstitusional bersyarat yang berarti pasal yang dimohonkan untuk diuji, dinyatakan bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945. Artinya, pasal yang dimohonkan diuji tersebut adalah inkonstitusional jika syarat yang

---

<sup>12</sup> Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *op.cit*, h. 33.

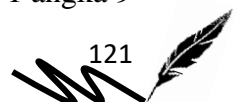
<sup>13</sup> Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2011, h. 40.

ditetapkan oleh MK tidak dipenuhi. Dengan demikian pasal yang dimohonkan diuji tersebut pada saat putusan dibacakan adalah inkonstitusional dan akan menjadi konstitusional apabila syarat sebagaimana ditetapkan oleh MK dipenuhi oleh *adresaat* (mereka yang terkena aturan norma) putusan MK.

Mahkamah Konstitusi menganggap Pasal 10 UU PI tidak mampu lagi menjawab kebutuhan negara dalam perjanjian internasional. Pasal 10 bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknaimenimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat terkait beban keuangan negara hanya terbatas pada: 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.

Dalam Putusan Nomor 13/PUU-XVI/2018, Mahkamah Kontitusi juga memberikan beberapa pendapat yang bisa dijadikan landasan hukum dalam pembentukan norma baru di Indonesia, termasuk sebagai ladasan hukum dalam menjalankan putusan MK secara konsisten terkait prinsip-prinsip keikutsertaan Indonesia dalam perjanjian internasional. *Pertama*, keterlibatan dan/atau keterikatan Indonesia dalam perjanjian internasional, selain merupakan tuntutan kebutuhan yang tak terhindarkan sebagai anggota masyarakat internasional, adalah juga bagian tak terpisahkan dari upaya untuk turut serta menciptakan dan memelihara ketertiban dunia. Berkaitan dengan frasa “perjanjian internasional lainnya” dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945. Berbeda dengan ayat (1) Pasal 11 UUD 1945, ayat (2) ini telah merumuskan kriteria perjanjian yang harus dengan persetujuan DPR. Di lain pihak, kriteria Pasal 10 UU PI berlaku baik untuk perjanjian ayat (1) maupun perjanjian ayat (2) Pasal 11 UUD. MK memberikan penjelasan dalam hal ini, menurut MK frasa “perjanjian internasional lainnya” dalam ayat (2) berarti menegaskan bahwa “perjanjian dengan negara lain” pada ayat (1) juga merupakan perjanjian internasional.

*Kedua*, terkait makna frasa “berkonsultasi dengan dewan perwakilan rakyat”. Walaupun dalam putusannya Mahkamah menolak permohonan para pemohon terkait Pasal 2 UU PI, namun mahkaman telah memberikan penafsiran hukum terhadap makna “konsultasi”. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa penentuan suatu perjanjian internasional memenuhi persyaratan sesuai Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 atau tidak dalam proses konsultasi menjadi sangat penting karena akan sangat menentukan bagi Menteri (*in casu*, menteri yang bertanggung jawab di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 9



UU PI) dalam merumuskan atau menetapkan posisi pemerintah Indonesia dalam perundingan yang selanjutnya akan dijadikan pedoman delegasi yang mewakili Indonesia dalam perundingan dimaksud, sebagaimana ditentukan dalam pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) UU PI.

*Ketiga*, peran DPR dalam bentuk pemberian persetujuan proses pembuatan perjanjian internasional tidak berlaku terhadap semua perjanjian internasional melainkan hanya terhadap perjanjian internasional yang dianggap penting saja yakni perjanjian yang memiliki dimensi politik luas dan berdampak pada kehidupan rakyat sebagaimana yang diatur oleh UUD Pasal 11 ayat (2). Ketentuan mengenai perjanjian yang memenuhi kategori “perjanjian internasional menimbulkan akibat yang luas dan mendasar yang terkait dengan beban keuangan negara dan atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang” sebagaimana yang dimaksud Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 tersebut selanjutnya tidak dapat ditentukan secara limitatif melainkan harus dinilai secara kasuistis berdasarkan pertimbangan dan perkembangan hukum nasional dan internasional, yang dilaksanakan saat proses konsultasi antara menteri dengan DPR sebagaimana Pasal 2 UU PI.

Selain itu, harus dibedakan persetujuan DPR dalam hal persetujuan untuk terikat pada suatu perjanjian internasional (*consent to be bound by treaty*) dan dalam hal persetujuan untuk terikat dengan pengesahan perjanjian internasional. Persetujuan untuk terikat pada suatu perjanjian internasional adalah berkaitan dengan jenis perjanjian internasional berdasarkan tahapannya. Tahapan yang dimaksud adalah tahapan menurut hukum internasional sebagaimana diatur oleh Konvensi Wina 1969. Sehingga menurut MK harus dibedakan antara pengesahan perjanjian internasional menurut hukum internasional dan pengesahan perjanjian internasional menurut hukum nasional. Konvensi Wina 1969 menyebutkan bahwa pengesahan merupakan tahapan dalam perjanjian internasional yang terdiri dari tiga tahap sekaligus pernyataan terikat pada perjanjian internasional. Sedangkan menurut hukum nasional dalam konteks Indonesia pengesahan adalah merujuk pada tindak lanjut dari perjanjian internasional yang mempersyaratkan adanya pengesahan dilakukan dengan undang-undang atau keputusan presiden sehingga masuk dalam hukum nasional.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018 juga berimplikasi yuridis terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (UU Perdagangan). Terbitnya UU Perdagangan semakin menguatkan konfirmasi bahwa hampir setiap isu perjanjian internasional bisa berimplikasi luas, strategis, dan fundamental atau sebaliknya, tergantung pada materi yang diperjanjikan dan ini bersifat dinamis. UU Perdagangan juga telah mengubah kriteria kategorisasi



pengesahan dan prosedur pengikatan Indonesia kepada perjanjian internasional sebagaimana diatur sebelumnya oleh UU PI.

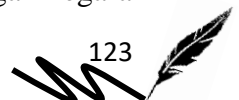
Sejak lahirnya UU Perdagangan, perjanjian perdagangan internasional tidak masuk ke dalam kategori perjanjian internasional yang tidak memerlukan pengesahan. Melalui Pasal 84 Ayat (3) Huruf a dan b, UU Perdagangan membalikkan sebagian ketentuan Pasal 11 Ayat (1) UU PI dan Penjelasannya. Pasal 84 ayat (4) tersebut di atas telah bertentangan dengan Putusan MK Nomor 13/PUU-XVI/2018. Putusan MK menegaskan bahwa Pemerintah tidak dapat mengambil keputusan secara sepihak terhadap ratifikasi sebuah perjanjian internasional yang terbukti menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang. Hal ini karena perjanjian internasional semacam itu mengharuskan adanya persetujuan DPR.

## **Urgensi Perluasan Peran DPR Dalam Perjanjian Internasional Di Indonesia**

### **1. Interaksi Dengan Presiden**

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga yang keberadaannya diatur langsung oleh konstitusi yakni UUD 1945. Perluasan peran DPR dalam sistem pemerintahan disebabkan oleh supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi dimaksudkan, bahwa konstitusi dijadikan sumber tertib hukum yang tertinggi dalam suatu Negara. Oleh karena konstitusi merupakan *The Supreme Law of The Land*, maka untuk mengubah atau mengamandemen suatu konstitusi harus digunakan cara yang khusus. Konstitusi sebagai keputusan politik tertinggi menurut Carl Schmit dan merupakan hukum yang tertinggi dalam suatu Negara. Sebagai hukum tertinggi, konstitusi menjadi sumber dan panduan peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Negara Indonesia yang berbentuk republik serta sistem pemerintahan yang presidensial membuat adanya kekhususan dari sisi kepala negara dan kepala pemerintahan. Dalam hal bentuk negaranya republik membuat jabatan kepala negara dipegang oleh seorang presiden, sedangkan sistem pemerintahan yang presidensial membuat seorang presiden mempunyai peran ganda yakni sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Posisi presiden sebagai kepala negara memiliki kewenangan dalam menjalankan roda pemerintahan, melakukan kerjasama dengan lembaga tinggi negara lain dalam merumuskan segala sesuatu serta pengambilan kebijakan. Seperti Pasal 11 UUD 1945, Presiden sebagai Kepala Negara dikarenakan Presiden memegang kekuasaan tertinggi dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara



lain dan memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan perundang-undangan.

Sebagai lembaga negara yang mewakili rakyat, DPR merupakan sebuah wadah negara penyalur/penampung aspirasi rakyat dalam pemerintahan. DPR mempunyai 3 fungsi utama yakni fungsi legislasi, anggaran dan fungsi pengawasan.<sup>14</sup> Sebagaimana pendapat Jimly Asshiddiqie, DPR sebagai lembaga legislatif mempunyai fungsi perwakilan (representasi) fungsi inilah sebenarnya yang menjadi pokok/inti adanya DPR. Menurutnya, fungsi terakhir yang dimiliki DPR ialah fungsi deliberatif atau resolusi konflik, tentunya dalam menjalankan fungsi-fungsi sebelumnya dalam mewakili kepentingan rakyat yang berbeda-beda acapkali terjadi dialektik bahkan konflik dalam pelaksanaannya, fungsi inilah yang selanjutnya digunakan dalam hal tersebut.<sup>15</sup> Sebagai pemegang kekuasaan dalam pembentukan undang-undang, DPR akan memberikan persetujuan atau tidak terhadap setiap rancangan undang-undang yang dibahas bersama Presiden.<sup>16</sup> Dalam proses pembentukan undang-undang, anggota DPR juga mempunyai hak untuk mengajukan usul rancangan undang-undang.<sup>17</sup>

Wewenang dan tugas DPR juga diatur dalam Pasal 71 dan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), di antaranya peran DPR untuk menyetujui atau tidak perjanjian internasional yang akan mengikat Indonesia. Di Indonesia, pengesahan perjanjian internasional menggunakan sistem campuran, yaitu oleh eksekutif dan legislatif. Dalam hal ini peran yang dimiliki DPR menyangkut pemberian konsultasi pembuatan suatu perjanjian internasional bersama Menteri. Selain itu peran yang dimiliki DPR yakni ketika suatu perjanjian internasional dibentuk menjadi sebuah undang-undang maka dalam hal ini DPR juga mempunyai peran bersama Presiden yakni dalam menjalankan fungsi legislasi.

---

<sup>14</sup> Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2015, h. 304-308.

<sup>16</sup> Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>17</sup> Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam teori *trias politica* membagi cabang-cabang kekuasaan yang terdiri dari legislatif, eksekutif dan yudikatif, yang kemudian ditafsirkan sebagai teori pemisahan kekuasaan atau *separation of power*. Ketiga kekuasaan tersebut harus terpisah, baik mengenai tugas maupun mengenai alat perlengkapan penyelenggaraannya. Konsep *trias politica* dipelopori oleh Montesquieu, namun banyak yang tidak dipraktekkan secara murni, karena tidak sesuai dengan kenyataan. Setelah adanya perubahan UUD 1945 sebanyak empat kali, dapat dikatakan sistem konstitusi Indonesia menganut doktrin pemisahan kekuasaan, namun tetap adanya *checks and balances* antar cabang kekuasaan, sebagai kontrol terhadap kekuasaan yang berlebihan.

Sistem pemisahan kekuasaan dalam UUD 1945 berdasarkan prinsip *checks and balances* menjelaskan masih adanya koordinasi antar lembaga negara. DPR dan Presiden mempunyai hubungan yang diatur dengan UUD 1945, hubungan tersebut berbentuk kerjasama, dan berbentuk pengawasan. Hubungan dalam bentuk kerjasama meliputi membuat Undang-Undang, menetapkan Undang-Undang dan bersama-sama menyatakan perang atau membuat perdamaian atau membuat perjanjian dengan negara lain. Kerjasama yang dilakukan antara presiden dan DPR saling berhubungan erat dan tidak boleh salah satu dari lembaga tersebut yang tidak diikuti sertakan sesuai kewenangan yang telah diberikan konstitusi dan perundang-undangan. Hubungan yang bersifat pengawasan yaitu DPR bertugas mengawasi atau mengontrol kebijakan Presiden. Fungsi pengawasan DPR merupakan bentuk hubungan dalam konsep *checks and balances*, sebagai sebuah konsep pengawasan antar lembaga negara. Dalam kata lain, fungsi pengawasan sebagai salah satu fungsi yang dimiliki DPR terhadap kekuasaan pemerintah, adalah sebagai kontrol kebijakan dari representatif DPR sebagai lembaga perwakilan.

Untuk perjanjian internasional yang harus dimintakan persetujuan ke DPR sebelum pemerintah/eksekutif melangkah menyatakan persetujuan terikat/ meratifikasi perjanjian internasional, DPR harus menggunakan hak dan wewenangnya untuk mengawasi dengan cara mengevaluasi sejauh mana substansi perjanjian internasional itu sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Atas dasar hasil evaluasi ini, DPR dapat menentukan akan menyetujui maksud pemerintah untuk menyatakan persetujuan terikat pada perjanjian internasional. Atau, menyetujui disertai dengan usulan pengajuan persyaratan (*reservation*) terhadap ketentuan tertentu atau bahkan menolaknya. Di sini DPR melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pemerintah/eksekutif. Dengan pelaksanaan fungsinya ini, maka akan memperkecil kemungkinan terjadinya suatu perjanjian internasional yang



disahkan (diratifikasi) bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, khususnya UUD 1945 atau peraturan perundangan-undangan lainnya.

Dalam praktik yang ada, mekanisme *check and balances* antara Pemerintah (Presiden) dan DPR juga diberikan ruang berupa konsultasi dan hearing. Proses konsultasi dapat dimaknai sebagai proses keterlibatan DPR dalam seluruh rangkaian tahapan pembuatan Perjanjian Internasional yang dapat berupa forum Rapat Dengar Pendapat (RDP) atau bentuk konsultasi lainnya sesuai Tata Tertib DPR. Sedangkan pada proses hearing presiden wajib mengadakan dengar pendapat secara terbuka di DPR untuk mendapatkan pertimbangan dan penilaian atas suatu kebijakan tertentu. Proses ini dapat dijadikan bahan untuk rumusan usulan dari DPR kepada Presiden yang disampaikan secara terbuka pula. Mekanisme ini dapat berjalan bersamaan dengan hak interpelasi DPR.

Apabila pengesahan perjanjian internasional dengan Perpres, maka pemerintah menyampaikan salinan setiap keputusan presiden yang mengesahkan suatu perjanjian internasional tersebut kepada DPR. Dan kondisi seperti ini, 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 pertanggungjawaban atau keterangan Pemerintah mengenai perjanjian internasional yang telah dibuat. Apabila dipandang merugikan kepentingan nasional, perjanjian internasional tersebut dapat dibatalkan atas permintaan Dewan Perwakilan Rakyat.

Jika pemerintah Indonesia yang mengetahui salah satu pasal atau ayat dari perjanjian internasional itu, baik yang disahkan dengan UU ataupun Perpres diduga bertentangan dengan UUD 1945 ataupun dengan Undang-Undang, maka terdapat beberapa cara dapat ditempuh dalam upaya alternatif antaralain, mengajak negara mitranya untuk mengubah atau mengamandemen ketentuan perjanjian internasional, mengajak negara mitra bersepakat untuk menunda berlakunya perjanjian internasional tersebut dengan melakukan pendekatan demi mencapai kata sepakat, Mengakhiri berlakunya perjanjian internasional berdasarkan kesepakatan bersama, melakukan pembatalan sepihak (*unilateral act*), dan melakukan penarikan diri (*withdrawl*), biasanya pada perjanjian multilateral.<sup>18</sup>

Dalam tahap pelaksanaan perjanjian internasional, DPR dapat melakukan pengawasan di lapangan. Misalnya melakukan kunjungan kerja

---

<sup>18</sup> I Wayan Parthiana, *Hukum Perjanjian Internasional*, Bagian I, Bandung: Mandar Maju, 2002, h. 337.

ke daerah-daerah dimana perjanjian tersebut dilaksanakan guna melihat apakah perjanjian tersebut dilaksanakan dengan baik atau tidak, apakah rakyat mendapatkan hak-haknya, serta apakah pelaksanaan perjanjian dilaksanakan sesuai dengan maksud dan tujuannya. Kunjungan DPR tersebut dapat dijadikan media menampung aspirasi rakyat berkenaan dengan pelaksanaan perjanjian internasional tersebut.

## **2. Interaksi dengan Rakyat**

Berbicara tentang perjanjian internasional tidak lepas dari kedaulatan rakyat berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD maka semua kedaulatan rakyat yang ada di dalam berdemokrasi ini harus secara keseluruhan dan utuh mendasar kepada UUD 1945, sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD 1945. Konsep kedaulatan rakyat dalam proses pembentukan perjanjian internasional merupakan bentuk distribusi kedaulatan kepada lembaga tinggi negara yang mana Presiden dengan persetujuan DPR menandatangani perjanjian internasional. Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai perwujudan kedaulatan rakyat menjadi sangat penting. Apalagi terkait dengan perjanjian internasional yang memiliki akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat. Dimana rakyat berfungsi sebagai pemegang kedaulatan negara dan pemerintah sebagai alat yang ditentukan oleh rakyat untuk mengelola negara bagi kepentingan rakyat.<sup>19</sup>

Adanya persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk perjanjian internasional tertentu, khususnya yang diatur Pasal 11 ayat (2) merupakan suatu kemestian, tidaklah menunjukkan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan legislatif dalam perjanjian internasional. Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat hanya sebagai bentuk “*checks and balances*”. Hal ini ditunjukkan, bahwa tidak semua hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat melekat dalam membuat perjanjian internasional. Dewan Perwakilan Rakyat tidak memiliki hak-hak paling utama sebagai kekuasaan legislatif, seperti hak inisiatif dan hak amandemen dalam perjanjian internasional.

Adapun bentuk undang-undang terhadap perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat semata-mata tumbuh berdasarkan praktik ketatanegaraan. Pasal 11 UUD 1945 sama sekali tidak menyebut undang-undang sebagai bentuk hukum perjanjian internasional yang disetujui DPR. Pada prinsipnya, materi muatan Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 mengatur secara umum mengenai keberadaan persetujuan DPR, sedangkan Pasal 11 ayat (3) UUD 1945, mengamanatkan adanya pengaturan lebih lanjut yang kemudian diatur dalam UU. Dengan kata lain, UUD 1945 telah mendelegasikan sepenuhnya kepada pembentuk

---

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, h. 87.

UU untuk mengatur lebih lanjut bagaimana bentuk dan model persetujuan DPR serta kriteria lebih lanjut perjanjian internasional yang membutuhkan persetujuan DPR. Dengan demikian, kebijakan pembentuk undang-undang dalam hal ini merupakan implementasi dari *open legal policy*.

UUD 1945 telah memberikan mandat kepada pembentuk UU untuk mengatur suatu materi lebih lanjut mengenai pembuatan perjanjian internasional namun tidak memberikan batasan pengaturan materinya. Dalam arti, UUD 1945 tidak menentukan bentuk dan model persetujuan DPR, sehingga dapat disimpulkan bahwa penentuan terhadap bentuk dan model persetujuan serta kriteria lebih lanjut mengenai pembuatan perjanjian internasional yang membutuhkan persetujuan DPR merupakan kebebasan bagi pembentuk UU (*open legal policy*).

Proses pembuatan perjanjian adalah proses yang panjang dan kompleks yang lazimnya dimulai dari penjajakan, perundingan, perumusan teks, penerima teks dan pemberlakuannya. Dari sisi praktik, tidak mungkin DPR terlibat dalam keseluruhan proses ini dan tidak ada negara yang pernah melibatkan parlemennya untuk keseluruhan proses ini. Proses penjajakan, perundingan dan perumusan teks misalnya dilakukan dengan proses perundingan yang selanjutnya dituangkan dalam bentuk pengajuan draft, tanggapan terhadap draft, dan kompromi terhadap draft perjanjian. Ketika semua perjanjian harus mendapat persetujuan DPR, akan menyulitkan pemerintah ditambah dengan semakin banyaknya hubungan-hubungan internasional yang harus dibangun dengan negara lain.

Berkaitan dengan keterlibatan masyarakat dalam suatu perjanjian internasional tidak selalu berkorelasi dengan adanya persetujuan dari DPR. Pelibatan masyarakat bisa melalui forum-forum diskusi baik yang diselenggarakan oleh lembaga swadaya masyarakat, perguruan tinggi bahkan yang diinisiasi oleh kementerian yang memiliki suatu kepentingan atas perjanjian internasional. Pelibatan tidak hanya ketika suatu perjanjian internasional dirundingkan atau pada saat akan disahkan, tetapi sejak awal mula perjanjian internasional dibutuhkan namun belum ada teksnya.

Harus diakui pelibatan masyarakat saat ini memang belum dilakukan secara masif apalagi menjadi komponen yang perlu dipertimbangkan mengingat pada masa lampau bila berkaitan dengan masalah-masalah hubungan internasional masyarakat menganggap sebagai masalah pemerintah. Namun di era sekarang tentu cara berpikir demikian telah usang. Banyak isu dalam suatu perjanjian internasional dimana masyarakat perlu didengar suaranya. Disinilah pentingnya pemerintah dan berbagai pemangku kepentingan diberi kesempatan yang luas untuk memberikan pandangan-pandangannya. Pelibatan masyarakat dalam keikutsertaan

Indonesia dalam suatu perjanjian internasional perlu diatur. Pengaturan bisa dilakukan saat UU PI dilakukan amandemen.

Maka partisipasi masyarakat dalam hal ini dapat dilakukan dan difasilitasi melalui LSM, atau setiap kementerian mengadakan kegiatan yang dapat memberi ruang partisipasi publik tersebut. Bahkan keberadaan Mahkamah Konstitusi memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk menyuarakan ketika undang-undang yang merupakan hasil ratifikasi sebuah perjanjian internasional pada kenyataannya justru merugikan hak-hak konstitusional warga negara.

## **KESIMPULAN**

Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018 terhadap perluasan peran DPR dalam perjanjian internasional berupa persetujuan DPR hanya diperlukan apabila materi perjanjian internasional menimbulkan akibat yang luas dan mendasar yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang (Pasal 11 ayat (2) UUD 1945). Dengan kriteria ini maka persetujuan DPR tidak lagi terbatas hanya pada kategori perjanjian sesuai dengan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (UU PI). Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018 pada dasarnya hanya terkait perubahan kriteria perjanjian internasional yang pengesahannya dilakukan dengan Undang-Undang, yang mana pengesahan tersebut bertujuan untuk mengikat diri pada perjanjian internasional dan membutuhkan persetujuan DPR.

Urgensi perluasan peran DPR dalam perjanjian internasional dapat dilihat dari dua sisi, yaitu: Pertama, interkasi dengan presiden meliputi supremasi konstitusi, sifat pengawasan (controlling) dan separation of power and checks and balances. Kedua, interasksi dengan rakyat melalui lembaga perwakilan baik Presiden atau DPR. Adanya lembaga perwakilan rakyat merupakan suatu keharusan negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat. Sehingga aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijakan umum guna melindungi hak asasi dan pemenuhan terhadap kebutuhan rakyat.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

I Wayan Parthiana, 2002, *Hukum Perjanjian Internasional*, Bagian I, Bandung: Mandar Maju.

Iur Damos Dumoli Agusman, 2010, *Hukum Perjanjian Internasional Kajian Teori dan Praktik Indonesia*, Jakarta: Refika Aditama.

Jimly Asshiddiqie, 2008, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Jimly Asshiddiqie, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Maruarar Siahaan, 2006, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.

Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, 2011, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Bandung: Nusa Media.

Ni'matul Huda, 2011, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press.

Sefriani, 2018, *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, Depok: Rajawali Press.

### **Internet**

Hikmahanto Juwana, "Konsekuensi Ratifikasi Perjanjian Internasional", <http://www.seputar-indonesia.com/edisicetak/content/view/181327/>, diunduh 23 April 2021.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 13/PUU-XVI/2018 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, diakses di [http://igj.or.id/wp-content/uploads/2018/12/13\\_PUU-XVI\\_2018.pdf](http://igj.or.id/wp-content/uploads/2018/12/13_PUU-XVI_2018.pdf).